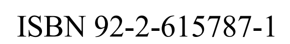
مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، ٢٠٠٤

عولمــة عادلــة
دور منظمة العمل الدولية

اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة أنشأتها منظمة العمل الدولية

تقرير المدير العام عن اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة

مكتب العمل الدولي، جنيف


ISBN 92-2-615787-1

الطبعة الأولى ٢٠٠٤

طبع في سويسرا

توطئة

أصدرت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، في ٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٤، تقريرها المعنون *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*. وأود أن أشكر رئيسيها، السيد مكابا رئيس جمهورية تنزانيا المتحدة، والسيدة هالونن رئيسة فنلندا، على ما تحليا به من روح الزعامة والتفاني والشجاعة في رفع هذا التحدي العسير. كما أعرب عن امتناني لجميع أعضاء اللجنة الذين سخروا وقتهم وطاقتهم وأفكارهم لخدمة هذا المسعى، ويواصلون المشاركة في متابعته.

وعندما أنشأ مجلس الإدارة اللجنة العالمية، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، قرر أيضا أن تُناقش استنتاجات تقريرها أولا في إطار فريق العمل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة التابع لمجلس الإدارة. وقدم الرئيس مكابا التقرير إلى فريق العمل في ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٤، وبدأنا عندها حوارا مثمرا دام يومين. ويتضمن تقرير رئيس مجلس الإدارة المقدم إلى المؤتمر تقريرا عن دورة فريق العمل المعقودة في شهر آذار/مارس ٢٠٠٤. علاوة على ذلك، قدمت الرئيسة هالونن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ تقريرا شفويا إلى فريق العمل بشأن المراحل النهائية من عمل اللجنة. ورحب مجلس الإدارة ترحيبا حارا بالتقريرين الرئاسيين كليهما، وأود أن أشكر الرئيسين على تفانيهما وعلى ما قضياه من وقت معنا.

وارتأى مجلس الإدارة أيضا أن علي إعداد تقرير لمؤتمر العمل الدولي يتضمن تأملات أولية بشأن انعكاسات تقرير اللجنة بالنسبة لمنظمة العمل الدولية، بالاستناد إلى النقاشات التي دارت في إطار فريق العمل في شهر آذار/مارس.

ويدرج تقريري من ثم بشكل رسمي عمل اللجنة في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي كي يكون محل مناقشة. كما يبدأ، بناء على طلب مجلس الإدارة، عملية استخلاص نتائج عمل اللجنة بالنسبة لمنظمة العمل الدولية. وستكون النتائج التي يفضي إليها نقاش المؤتمر بمثابة استرشاد للقرارات التي سيتخذها مجلس الإدارة، في دورته في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، بشأن انعكاسات التقرير بالنسبة لمنظمة العمل الدولية. كما سيتسنى لمجلس الإدارة، لدى نظره في إطار السياسات الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، أن يفكر في أبعاد التقرير ذات الصلة بتخطيط المؤسسة على المدى المتوسط.

ويمثل إعداد البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ فرصة أخرى كي يدرس مجلس الإدارة انعكاسات التقرير بالنسبة لأنشطة منظمة العمل الدولية. وقد بدأ مديرو البرامج على مستوى الأقاليم وفي المقر دراسة كيفية الاستفادة من التقرير لتنفيذ الأنشطة الجارية بتوجيه عام من فريق كبار المديرين.

وفي ما يتعلق بمسائل وضع السياسات، بما في ذلك الشراكات مع الوكالات الأخرى، سيتولى فريق العمل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة معالجة هذه المسائل. وقد طلب مني مجلس الإدارة في دورته المعقودة في آذار/مارس ٢٠٠٤ أن أقف على ردود فعل المنظمات الدولية والأطراف المعنية الأخرى إزاء التقرير ومقترحاته، وسوف أقدم تقريرا شفويا بهذا الشأن إلى المؤتمر وإلى مجلس الإدارة في شهر حزيران/يونيه.

وأوصي المندوبين إلى المؤتمر بكل إخلاص بقراءة التقرير كاملا وبالرجوع إلى الخلاصة وإلى خطاب الرؤية كموجز صغير للنهج المتوخى فيه ولاستنتاجاته الرئيسية. ويتيح التقرير إطلالة جديدة على عملنا. وتشجعنا مقترحاته ونهجه في بعض الحالات على المضي قدما في ميادين النشاط الحالية بحماس متجدد. ويقترح في حالات أخرى منظورا جديدا يمكننا العمل عليه انطلاقا من خبرتنا. ويحث التقرير منظمة العمل الدولية وغيرها من الوكالات، في مواضع كثيرة منه، على تنمية قدراتها الإبداعية في إقامة الشراكات والحوار في مجالات تقاطع اختصاصاتنا.

لذا، يبدأ تقريري بنظرة عامة تعرض كيفية تنفيذ منظمة العمل الدولية لتوصية أساسية من توصيات اللجنة، ألا وهي جعل العمل اللائق هدفا عالميا، وليس مجرد هدف من أهداف المنظمة وحدها. ثم ينتقي التقرير ستة مواضيع سياسية عامة كي تكون محل تفكير مفصل، وهي: السياسات الوطنية الرامية إلى التصدي للعولمة، والعمل اللائق في نظم الإنتاج العالمية، وتماسك السياسات العالمية المتعلقة بالنمو والاستثمار والعمالة، وإرساء

أرضية اجتماعية اقتصادية، والاقتصاد العالمي وتنقل الأشخاص عبر الحدود، وتعزيز نظام معايير العمل الدولية. وأخيرا، أختم ببعض التأملات المتعلقة بطريقة استجابة منظمة العمل الدولية إلى مناشدة النظام متعدد الأطراف تعزيز المشاركة والمساءلة من خلال تعبئة الهيكل الثلاثي العالمي كي نسهم إسهاما كاملا في بناء بعد اجتماعي للعولمة.

خوان سومافيا،

المدير العام.

المحتويات

الصفحة

الفصل الأول

جعل العمل اللائق هدفا عالميا

سوف يحتل مطلب تحقيق عولمة عادلة توفر فرصا للجميع صدارة الشؤون الدولية في العقد المقبل. ولا يمكن التغاضي عن بواعث القلق الحقيقية المتعلقة بالعدل وإتاحة الفرص، سواء من زاوية الشواغل المتصلة بالاستقرار الاجتماعي والسياسي والأمن أو بمنظار أناس كثيرين ما زالت فوائد العولمة بالنسبة إليهم اليوم مجرد سراب.

وستشكل الاستجابة إلى بواعث القلق هذه على نحو يراعي جميع المصالح والأصوات ذات الصلة، في الأعوام المقبلة، اختبارا أساسيا للقيادات في جميع مجالات الحياة - الحكومات ودوائر الأعمال والنقابات والمجتمع المدني والبرلمانات والأحزاب السياسية والسلطات المحلية والمنظمات الدولية والتقاليد الدينية والروحية وشتى أشكال التجمعات المدنية الناشئة. وهذا ما يعبر عنه تقرير اللجنة بتعبير "الجماعة العالمية" الناشئة.

ويؤدي كل فرد دورا في هذا المضمار.[1] فتحقيق عولمة عادلة مسؤولية جماعية على عاتق فعاليات كثيرة، يستوجب الوفاء بها التزام الجميع وإعرابهم عن إرادة مشتركة. وكالمعتاد في قضايا التغيير والزعامة، يقع القسط الأوفر من المسؤولية، على الصعيد الوطني والدولي، على عاتق الجهات التي لها القدرة الأكبر على تحسين الأمور.

ويتعلق هذا التقرير بتحدي الزعامة الذي تعرضه اللجنة على منظمة العمل الدولية كمؤسسة.

وإذ تضع اللجنة مسائل العدل وإتاحة الفرص في الصدارة، تراهن بوضوح على قيمنا المؤسسية. ولدى تحليل تقرير يتعلق بالبعد الاجتماعي للعولمة، لا بد لنا من التذكير بولاية منظمة العمل الدولية وبدورنا على الساحة.

فقبل خمسة وثمانين عاما، حدد الأعضاء المؤسسون لمنظمتنا رؤية، تتجلى في ما يلي:

> "لما لم يكن هناك من سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بني على أساس من العدالة الاجتماعية؛
>
> ولما كانت هناك ظروف عمل تنطوي على إلحاق الظلم والضنك والحرمان بأعداد كبيرة من الناس فتولد سخطا يبلغ من جسامته أن يعرض السلام والوئام العالميين للخطر، وكان من الملح تحسين الظروف المذكورة، وذلك مثلا بتنظيم ساعات العمل، بما في ذلك وضع حد أقصى لساعات العمل اليومية والأسبوعية، وتنظيم عرض العمل، ومكافحة البطالة، وتوفير أجر يكفل ظروف معيشة مناسبة، وحماية العمال من العلل والأمراض والإصابات الناجمة عن عملهم، وحماية الأطفال والأحداث والنساء، وكفالة معاش الشيخوخة والإصابة، وحماية مصالح العمال المستخدمين في بلدان غير بلدانهم، وتأكيد مبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي، وتأكيد مبدأ الحرية النقابية، وتنظيم التعليم المهني والفني، وغير ذلك من التدابير"[2]؛

وقد أثار دستورنا بالفعل، في البنود التالية، مسائل رئيسية تتعلق بما نسميه اليوم العولمة والترابط:

> "وكذلك لما كان في تخلف أي أمة عن توفير ظروف عمل إنسانية عقبة تعطل جهود غيرها من الأمم الراغبة في تحسين أحوال العمل داخل بلدانها"[3]؛

---

1 مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة، جنيف، ٢٠٠٤.

2 ديباجة دستور منظمة العمل الدولية، ١٩١٩.

3 المرجع نفسه.

وقبل ستين عاما، عهدت إلينا المادة الأولى من إعلان فيلادلفيا[4] بألا ننسى أبدا:

"(أ) أن العمل ليس بسلعة؛

(ب) أن حرية الرأي وحرية الاجتماع أمران لا غنى عنهما لاطراد التقدم؛

(ج) أن الفقر في أي مكان يشكل خطرا على الرفاه في كل مكان؛

(د) أن تحقيق النصر في الحرب ضد العوز يتطلب شنها ومواصلتها بعزم لا هوادة فيه داخل كل أمة، وبجهد دولي متواصل متضافر يسهم فيه ممثلو العمال وأصحاب العمل، على قدم المساواة مع ممثلي الحكومات، مشتركين معهم في النقاش الحر والقرار الديمقراطي بغرض تحقيق رفاه الجميع".

كما ينص الإعلان في المادة الثانية على أن:

"(أ) لجميع البشر، أيا كان عرقهم أو معتقدهم أو جنسهم، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة، والأمن الاقتصادي، وتكافؤ الفرص؛

(ب) أن توفير الظروف التي تسمح بالوصول إلى ذلك يجب أن يشكل الهدف الأساسي لكل سياسة وطنية ودولية؛

(ج) أن جميع السياسات والتدابير الوطنية والدولية، ولا سيما في الميدان الاقتصادي والمالي، يجب أن تقيّم على هذا الضوء، وألا تقبل إلا بالقدر الذي يتبدى فيه أن من شأنها أن تيسر، لا أن تعرقل، إنجاز هذا الهدف الأساسي؛

(د) أن على منظمة العمل الدولية مسؤولية دراسة جميع السياسات والتدابير الاقتصادية والمالية والدولية والحكم عليها على ضوء هذا الهدف الأساسي؛

(هـ) أن لمنظمة العمل الدولية، وهي تنهض بالمهام الموكولة إليها، وبعد النظر في جميع العوامل الاقتصادية والمالية ذات الصلة، أن تدرج في مقرراتها وتوصياتها أي أحكام تراها مناسبة."

فما الذي حداني إلى الاستشهاد على نحو مطول بهذه الوثائق الدستورية الشهيرة؟ لدي أسباب ثلاثة:

- أولا، لأن التقرير يدعو إلى تدعيم الإطار الأخلاقي: فإدارة العولمة ينبغي أن تستند إلى قيم مشتركة واحترام جماعي لحقوق الإنسان على الصعيد العالمي. وقد نمت العولمة وسط فراغ أخلاقي، حيث بات النجاح في السوق أو الفشل فيها معيار السلوك الوحيد، وحيث يؤدي مبدأ هيمنة الأقوى إلى إضعاف نسج الجماعات والمجتمعات[5]. ويذكرنا هذا بأن تطبيق القيم الأساسية لمنظمة العمل الدولية على الصعيد العملي يعتبر إسهاما كبيرا يمكن للمؤسسة تقديمه كيما تقوم العولمة في نشأتها على مبدأ أساسي يتمثل في احترام مشاعر العدل والإنسانية. وعلينا ألا ننسى أن دستورنا وضع على عاتقنا ولاية ذات بعد أخلاقي قوي.

- ثانيا، ارتأيت التذكير بأن منظمة العمل الدولية تضطلع بولاية اقتصادية واجتماعية متكاملة وبمسؤولية تقييم السياسات الاقتصادية في ضوء تأثيرها على السياسات الاجتماعية وسياسات العمل.

- ثالثا، لأن ذلك يحيي في ذاكرتنا لحظات حاسمة في تاريخ منظمة العمل الدولية، أحس فيها أسلافنا بضرورة تحديد وجهة سياسية واضحة. وأعتقد أننا نواجه اليوم تحديا مماثلا. فثمة لحظات ثمينة من الزمن تقبل فيها الفرص وتدبر. ويتطلب اغتنامها سعة النظر لتحديد الظروف الملائمة والشجاعة لاتخاذ القرارات.

وسوف ينمو الكفاح من أجل عولمة عادلة حتما في المستقبل. ويتيح ذلك للهيئاتنا المكونة فرصة استثنائية لتفعيل قاعدة معارفها وتحسين تنظيمها، وبيان كيف يمكن للحوار أن يفضي إلى نتائج أفضل للجميع وأن يدعم الهيكل الثلاثي، فضلا عن التأثير على اتخاذ القرارات الوطنية والدولية. إنها للحظة حاسمة في جوانب عديدة منها.

وقبل خمسة أعوام، اتفقنا على أن العمل اللائق يجب أن يكون المفهوم الذي تتمحور حوله أنشطة المنظمة. وذهبت اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة أبعد من ذلك إذ اقترحت، لتحقيق عولمة عادلة توفر

---

4 *الإعلان الخاص بأهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية، ١٩٤٤*، الوارد في المرفق بدستور منظمة العمل الدولية.

5 الفقرة ٣٧.

فرصا للجميع، أن يصبح العمل اللائق هدفا عالميا يصبو إليه كل بلد والمجتمع الدولي. ويمثل هذا التقرير المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي بداية دراستنا لتبعات رفع هذا التحدي المقبول رغم جسامته، بالنسبة إلى المنظمة.

ويبين تشديد اللجنة على برنامج العمل اللائق الدور الرئيسي الذي تُدعى المنظمة إلى أدائه إسهاما في مسار عولمة عادل ويشمل الجميع. وإذ نلتزم بولايتنا، علينا أن نفكر في تفاعل سيحدد سير أنشطتنا القادمة ويؤثر عليها، بين برنامج العمل اللائق ومسار العولمة وما تتخذه المنظمات الدولية وفعاليات القطاع الخاص الأخرى من قرارات. ويتغير عالم العمل بسرعة فائقة، ومن شأن طريقة الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والنقابات والمنظمة في الإسهام في إضفاء بعد اجتماعي على العولمة، أن تحدد مكانة الهيكل الثلاثي في مطلع القرن الحادي والعشرين.

التوصل إلى أرضية من خلال الحوار

قبل ما يزيد على عامين، باشر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي عملية تسعى إلى تحقيق ما اعتبره البعض ضربا من المستحيل- وهو قطعا مسعى لم يسبق له مثيل.

فقد قررنا معالجة إحدى أكثر المسائل إثارة للجدل في جدول الأعمال العالمي، وبحث جوانبه المختلفة، وبيان الحقائق، والعمل على إيجاد مسلك جديد على درب التقدم من خلال إنشاء لجنة عالمية تعنى بالبعد الاجتماعي للعولمة. وقد انحصر نقاش العولمة، لزمن طويل، في حوارات ذاتية متوازية.

ولمست الهيئات المكونة الثلاثية قدرة العولمة الهائلة في الشمال والجنوب، وبين البلدان وداخلها، وفي صفوف العمال وداخل الأسر والمنشآت، لكنها لمست أيضا تبعات هذا المسار السلبية التي تثير قلق النساء والرجال على اختلاف مستوياتهم وأعمارهم.

ولاحظنا أن الكثير من الناس يستفيدون، لكن المستبعدين أكثر. ورأينا التباينات تتسع. لكننا لم نر النقاشات الكبرى تعالج هذه المسائل بطرق يمكن أن تفضي إلى اتفاقات بشأن كيفية التصدي للمشاكل والاستفادة بأكبر قدر من العولمة. وتركزت الجهود على محاولة إضفاء مزيد من الفعالية على نشاط الأسواق، لكن لم يُتح مجال للتفكير في ما تعنيه العولمة للأفراد والأسر والمجتمعات المحلية، أو ما قد تنطوي عليه من آمال وخيبات في ما يتعلق بدعم المساواة بين الجنسين.

وأخذ مجلس إدارتنا بزمام المبادرة وفتح مجالا جديدا للبحث عن حلول مع آليات الحوار التابعة للمنظمة والتي أثبتت كفاءتها. وفي النقاشات مع الأمين العام للأمم المتحدة وغيره من رؤساء الوكالات الدولية، قوبلت هذه الخطوة بالترحيب باعتبارها نتيجة طبيعية لتطور خبرة المنظمة وأساليب عملها. ومع ذلك، اعتُبرت المهمة التي أوكلناها إلى اللجنة خطوة ابتكارية منقطعة النظير بالنسبة إلينا.

زد على ذلك أن هذه اللجنة من نوع مختلف، إذ يرأسها رئيسان ممارسان من الشمال والجنوب، هما امرأة ورجل، يتزعمان فريقا يتألف من برلمانيين، وعالم اقتصاد حائز على جائزة نوبل، وكبار أصحاب المشاريع ورجال الأعمال، وأكاديميين، ورؤساء نقابات، وأعضاء من المجتمع المدني. ومن بين هؤلاء رؤساء سابقون ووزراء مالية وتنمية وعمل وشؤون اجتماعية سابقون ومفاوضون نقابيون. وقد تعمدنا تكوين فريق مختلف الآفاق تماما سعيا إلى إيجاد أرضية مشتركة. ولم تكن النتيجة أكيدة. وراهنت المنظمة. لكن المراهنة كانت مجازفة لا بد منها كي تبقى المنظمة وفية لما تتبناه من قيم العدالة الاجتماعية في عالم اليوم.

وقامت اللجنة على فكرة قوية رغم بساطتها، وهي أننا إذا أردنا أن يستفيد المزيد من الناس من العولمة، علينا أن ننظر إليها من زاوية النساء والرجال في حياتهم اليومية. وهكذا، فقد نظرت اللجنة إلى ذلك التحدي بمنظار بشري - أتاح لها توسيع الآفاق والإصغاء إلى آراء الناس ورؤاهم وآمالهم. وقد أجري ما يزيد على ٢٥ مشاورة وطنية وإقليمية في جميع أنحاء العالم. وطُلب إجراء عشرات الدراسات في إطار عملية مفتوحة مكنت من تلقي العديد من التعليقات والاقتراحات والإسهامات.

وبعد عملية من الترويج والاستعراض على مدى سنتين، هاهو تقرير اللجنة يضع معالم طريق المستقبل.

العولمة العادلة أمر هام. يبين التقرير أوجه عدم التيقن وانعدام الأمن القائمة. كما يبرز التحدي ببيان حقائق العولمة ونتائجها. ويعترف التقرير بفوائد العولمة، لكن أعضاء اللجنة وقفوا أيضا على اختلالات راسخة ومستمرة في سير الاقتصاد العالمي حاليا، وهي اختلالات مرفوضة من الناحية الأخلاقية ولا يمكن أن تستمر من الناحية السياسية. وتهدد التقلبات الأغنياء والفقراء على حد سواء.

العولمة العادلة أمر إيجابي. يعترف التقرير بأن القدرة على حسن الأداء هائلة- إذ يمكن دعم انفتاح المجتمعات وانفتاح الاقتصاد وتوفير المزيد من الفرص وزيادة تحرير تبادل السلع والمعارف والأفكار- ويبين ما يمكن أن

نفعله معا من أجل تحقيق عولمة أكثر إنصافا. واستطاع أعضاء اللجنة، رغم شدة اختلاف آفاقهم وآرائهم، التوصل إلى فهم مشترك مفاده أن المسألة الرئيسية ليست العولمة في حد ذاتها، بل القواعد التي تحكمها ونظام الإدارة الذي تسير وفقا له. ويمكن تغيير القواعد ونظام الإدارة، بل ينبغي تغييرها، كي يستفيد المزيد من الناس من ثمار العولمة.

العولمة العادلة أمر واقعي. يقوم التقرير على نُهج واقتراحات منطقية. فلا وجود لحلول سحرية. لكننا يمكن أن نرسي قاعدة من القيم المشتركة والأفكار العملية والحلول المتوازنة كي نزيد من قدرة العولمة ونحد من أخطارها. ولم تبدأ اللجنة من العدم. فقد بحثت، لدى صياغة توصياتها، العديد من الأفكار والاقتراحات الواعدة التي نوقشت أو يجري التفاوض بشأنها في منظمات ومنتديات أخرى.

وليس التقرير بمثابة القول الفصل في العولمة، لكنني أعتقد أننا يمكن أن نعتبره أول جهد عالمي منهجي صوب تحقيق توافق في الآراء. ويبين التقرير أن الحوار بين الآراء المتضاربة يمكن أن يُفضي إلى أرضية مشتركة. وأعتقد أن من الممكن تكرار هذه التجربة بشتى الطرق داخل البلدان والمنظمات الدولية.

ربط النقاط: العمل على جبهة واسعة

تشدد اللجنة على أهمية المضي قدما على جبهة واسعة من المسائل المترابطة. ويشير التقرير إلى أربع رسائل أساسية.

أولا، البدء من الداخل. بُذل الكثير من أجل تيسير التمويل والتجارة والاستثمار العلمي، ولم يُبذل سوى القليل من أجل تدعيم المجتمعات المحلية والأسواق الداخلية حيث يعيش الناس ويودون البقاء لو أُتيح لهم ذلك. وتتعرض موارد رزق أسر كثيرة في العالم لضغط خطير، ويتعين أن تستجيب السياسات الاجتماعية إلى احتياجاتهم وتطلعاتهم، وإلى تغير الأدوار والمسؤوليات التي يضطلع بها الجنسان. ولا مجال إلى إنجاح العولمة دون إنجاح "التوطين".

وتعد الدول والمجتمعات الفعاليات الرئيسية في جعل العولمة عادلة في الشمال والجنوب على السواء. ويُرجح أن تتمكن البلدان ذات الحكم السديد، التي تُسمع فيها بقوة أصوات العمال وأصحاب العمل ومنظمات المواطنين، من تعميم مزايا العولمة وتلافي أخطارها أكثر من غيرها. ولا بد من الإدماج كي يُمثَّل صوت كل فرد. كما أن اعتماد سياسات محلية ووطنية سليمة في كنف الديمقراطية لا غنى عنه لتعزيز استفادة السكان من اندماج بلدهم في الاقتصاد العالمي.

ثانيا، التركيز على العدل. تعد أنماط الاستثمار والتجارة وأسواق العمل المختلة المصدر الرئيسي لما نعيشه اليوم من اضطراب سياسي. ففي الجنوب، يتركز القسط الأكبر من التجارة العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر في حفنتين من البلدان، بينما تُعتبر الهجرة نعمة بمذاق نقمة لا تعوض فيها التحويلات المالية عن تصدع الأسر و"هجرة الأدمغة" إلا جزئيا. أما في الشمال، فيعتبر أناس كثيرون الاستثمار في الخارج تصديرا للوظائف ويرون الهجرة الوافدة كخطر محدق. بينما، يعتقد الكثيرون، على صعيد العالم، أن حقوق رؤوس المال تحظى بحماية أفضل من التي تحظى بها حقوق العمال. ولا بد من اعتماد قواعد عادلة في تدفقات التجارة ورؤوس المال والتكنولوجيا وفي التصدي لتقلب أسعار السلع، فضلا عن تحسين الوصول إلى الأسواق، لإتاحة مجال أرحب للسياسات بالنسبة إلى البلدان النامية، ولا سيما أقلها نموا. ولا بد أيضا من توفير الحماية الاجتماعية الأساسية، واحترام معايير العمل الأساسية، وتقديم مساعدات التكيف الملائمة للعمال في جميع البلدان، لتوفير المزيد من الأمن للأفراد والأسر والمجتمعات المحلية، وضمان التزام عالمي صادق باستحداث الوظائف كأفضل السبل لاستئصال شأفة الفقر.

ثالثا، إعادة النظر في الإدارة العالمية. تسير الأسواق العالمية بسرعة قصوى. بينما تتعثر المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية في اللحاق بها، بما ينهك قدرة النظام متعدد الأطراف على الاستجابة بفعالية إلى طائفة واسعة من التحديات. فلا بد لنا من تحسين أسلوب التخاطب بين المؤسسات العالمية، وتكييف البنية المرساة في أعقاب الحرب العالمية الثانية مع أولويات القرن الحادي والعشرين. فكثيرا جدا ما تتقاطع ولايات وسياسات المؤسسات الدولية دون تنسيق فعلي، وهو ما يجعلها عرضة دوما لاحتمال العمل لأغراض مزدوجة. وعلينا البدء من مكتسباتنا والعمل على تدعيمها - لا بإنشاء هياكل وبيروقراطيات جديدة، بل من خلال تحسين التكامل بين السياسات.

ولا بد للنهج المجزأ إزاء حل المشاكل العالمية من أن يفسح المجال لما أسميه "تفكيرا متكاملا" - وهو الانتقال نحو إرساء إطار تحليلي يساعد على فهم العلاقات الاستراتيجية بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية

وغيرها، وعلى البحث عن حلول سياسية متكاملة ومتسقة. إذ تتطلب المشاكل العالمية القدرة على الاتفاق بشأن طرق استجابة عالمية منسقة وبشأن الآليات التي تكفل التكامل في صنع القرار.

رابعا وأساسا، جعل العمل اللائق هدفا عالميا. إن العمل أساس حياة البشر. فالنساء والرجال على اختلاف أصقاعهم ومشاربهم يرون في الوظائف "محكا لاختبار" نجاح العولمة أو فشلها. ذلك أن العمل مصدر الكرامة والاستقرار والسلام ومصداقية الحكومات والنظام الاقتصادي. وإذ يقترن استحداث الوظائف على نحو وثيق بتنمية المنشآت، فهو يشكل أساسا لمبادرات واستثمارات القطاع الخاص. ولا بد من تخفيض العجز في العمل اللائق لتخفيف الضغوط التي تنشأ عنها التهديدات الأمنية الكثيرة وكذلك التحديات الاجتماعية، من قبيل الهجرة وبطالة الشباب الكثيفة وانعدام المساواة بين الجنسين ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

والخلاصة واضحة: يمكن تغيير مسار العولمة الحالي، بل يجب تغييره. ورغم أن الكثير من القواعد غير عادلة والنتائج غير متوازنة والوضع غير مستدام، تبقى القدرات موجودة. إن التغيير ممكن. وهذا ما يمليه المنطق.

عولمة العمل اللائق على صعيد الواقع

ماذا يعني في الواقع "جعل العمل اللائق هدفا عالميا"؟ ترد الإجابة على هذا السؤال في مجموعة التوصيات المقدمة في تقرير اللجنة العالمية. وتكمن الحجة الأساسية في أن الإدارة العالمية عبارة عن منظومة كاملة تمتد من المستوى الوطني إلى المستوى العالمي وتتطلب تدعيما شاملا. وسيساعد اعتماد هدف العمل اللائق كهدف عالمي على توجيه هذه العملية نحو إتاحة فرص ونتائج أكثر إنصافا للجميع.

ويدعم التقرير بوجه التحديد تطبيق برنامج العمل اللائق على الصعيد العملي. وتعالج اللجنة الأهداف الاستراتيجية الأربعة للمنظمة وهدفينا المتقاطعين المتعلقين بالمساواة بين الجنسين والتنمية. وتدعو اللجنة إلى تعزيز وظيفة وضع المعايير التي تضطلع بها المنظمة وتدعيم آليتها الخاصة بالإشراف وتشدد على أهمية العمالة وتنمية المنشآت. كما تقر بأن الحماية الاجتماعية وسياسات سوق العمل النشطة يجب أن تؤدي دورا رئيسيا في الاستجابة إلى طلب إرساء قاعدة اجتماعية اقتصادية للاقتصاد العالمي. ويقوم التقرير ككل على ما يمكن تحقيقه من خلال الحوار بين شتى الفعاليات في مجتمع عالمي ناشئ.

ويعني كل هذا، من حيث السياسات الوطنية، تعزيز ما تبذله المنظمة من جهود حاليا في سبيل دعم ترويج العمل اللائق على الصعيد القطري في ضوء التوجيهات المقدمة في تقرير اللجنة. وتتمثل هذه التوجيهات في زيادة التأكيد على التنمية المحلية والمجتمعية، وعلى الإصلاح المؤسسي والسياسي بغية الاستجابة إلى العولمة (على سبيل المثال سياسات سوق العمل الدينامية، وتنمية قدرة الشركاء الاجتماعيين، وأداء الحوار الاجتماعي دورا أكبر في عمليات التكيف)، وعلى تناسق السياسات الوطنية.

أما على الصعيد العالمي، فيستوجب جعل العمل اللائق هدفا عالميا تجديد التركيز على الهدف الأساسي المتمثل في استحداث العمالة وإقامة المنشآت. وتدعو اللجنة، إذ تضع هذا الأمر في اعتبارها، إلى زيادة حضور منظمة العمل الدولية في النظام متعدد الأطراف وفقا لولايتها الدستورية المتمثلة في "أن تدرس وتبحث كل السياسات والتدابير الاقتصادية والمالية الدولية" كي تضمن توافقها مع حق كل البشر في "السعي إلى تحقيق رفاههم المادي ونمائهم الروحي في كنف الحرية والكرامة، والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص"، ومتى فرغت من ذلك، "أن تدرج في قراراتها وتوصياتها أي أحكام تراها مناسبة".

وينبغي ألا يثير الاضطلاع بهذه المسؤولية تنافسا مع المؤسسات القائمة على مجالات اختصاص كل منا. بل ينبغي أن يشجع ذلك منظمة العمل الدولية على أن تكون مدافعا واعيا عن السياسات التي تدعم بلوغ هدف العمل اللائق وتمكن النظام متعدد الأطراف من تحقيق المزيد من التناسق والخروج بنتائج أفضل. ولا أرى كيف يمكن لنا إحياء الذكرى الستين لإعلان فيلادلفيا بطريقة أفضل من التركيز على كيفية أداء ولايتنا كاملة في القرن الحادي والعشرين.

ولقد توليت شخصيا، في هذا المضمار، إشراك زملائي من الأمم المتحدة، ومؤسسات بريتون وودز، ومنظمة التجارة العالمية في ما يتصل بمبادرة تناسق السياسات بشأن النمو والاستثمار والعمالة، التي اقترحتها اللجنة. كما تشاورت مع الأمين العام للأمم المتحدة، وبصفة غير رسمية، مع مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة، وتلقيت إجمالا ردودا إيجابية. ولا يريد أحد منا إنشاء آليات بيروقراطية جديدة أو التطاول على ولايات مؤسسات أخرى أو الدفع إلى الترابط حيث لا مجال لذلك. لكنني ألحظ تزايد الاعتراف بأن هذا النوع من السياسات قد عفى عليه الزمن.

وثمة حسب رأيي سببان أساسيان للمضي قدما.

- أولا، سبب سياسي: إن التطلع إلى العمل اللائق وفرص العمالة هو المطلب الديمقراطي الأكثر انتشارا في جميع البلدان. إذ يشعر الناس أنهم لا يملكون الحلول لكنهم يتوقعون من السلطات العامة والخاصة توفير المزيد من العمالة لتقديم الحلول. وتتردد على مسامع النساء والرجال التزامات باستحداث وظائف أكثر وأفضل في كل الحلقات الانتخابية. ومع ذلك، يتواصل نمو البطالة وانتشار الاقتصاد غير المنظم على الصعيد العالمي.

وأعتقد أن القول إن المنظمات الدولية التي تتمتع بالخبرة للمساهمة في قضايا النمو المستدام والاستثمار والعمالة لا يسعها أن تتعاون معا، أمر لا يمكن بكل بساطة الدفاع عنه من الناحية السياسية. ويؤكد هذا الرأي فقط صورة المصالح البيروقراطية المنيعة التي لا تعبأ كثيرا بآراء الناس. ولا بد من تناسق السياسات، لا لكونه هدفا معقولا في حد ذاته فحسب، بل أيضا لضمان ارتباط السياسات الدولية بأولويات الناس. وتجتمع أسر في شتى أنحاء المعمورة حول مائدة الطعام لتقاسم انشغالها بالوظائف والدخل؛ وعلى المؤسسات الدولية أن تجتمع حول مائدة مشتركة لبحث المسائل ذاتها.

- ثانيا، سبب مؤسسي: علينا أداء ولايتنا كاملة للإسهام في عولمة عادلة. ولدينا ميزة نسبية استثنائية في ما يتصل بمسائل النمو والاستثمار والعمالة. ولا تقتصر المسألة على تحديد ما يمكن للمكتب أن يفعله بالاستناد إلى كفاءتنا المهنية التي يتعين في جميع الأحوال تعزيزها. فالمسألة في المقام الأول هي مسألة تطبيق المعارف العملية التي تمتلكها هيئاتنا المكونة في مجال العمل على وضع السياسات. وعلينا أن نجمع خبراء الاقتصاد رفيعي المستوى من المنشآت ومنظمات أصحاب العمل إلى جانب خبراء الاقتصاد رفيعي المستوى في النقابات ووزارات العمل والشؤون الاجتماعية في الحكومات. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تستفيد من قاعدة معارف هائلة داخل المؤسسة ذاتها.

ولم نشدد، في ما مضى، على أن الفعاليات الحقيقية في الاقتصاد موجودة في منظمة العمل الدولية. وتعرف هذه الفعاليات حق المعرفة كيف تؤثر سياسات الاقتصاد الجزئي والكلي على المنشأة ومكان العمل. وعلينا أن ندخل معترك السياسات الاقتصادية، لا وفاء لولايتنا فحسب، بل لنثبت بصفة شرعية أننا نبذل ما في وسعنا لدعم عولمة عادلة توفر فرصا للجميع. ففي نهاية المطاف، تؤثر السياسات الاقتصادية الرئيسية المعتمدة في المجالات المالية والنقدية والتجارية تأثيرا كبيرا على الجانب الاجتماعي من ولاية منظمة العمل الدولية. ولا يمكننا أن نتجاهل تأثيرها على قيمنا وسياساتنا.

تعبئة الهيكل الثلاثي

تدعم استنتاجات اللجنة منظمة العمل الدولية باعتبارها مؤسسة قائمة على القيم وإحدى الفعاليات العالمية وشريكا لهيئاتنا المكونة الوطنية. ويفتح التقرير مجالات جديدة لتعبئة الهيكل الثلاثي العالمي من خلال بذل جميع هيئاتنا المكونة جهدا نشطا في سبيل تعزيز الشراكات وتنشيط التوعية وحفزها.

وعلينا رفع التحدي إذا كنا، كمنظمة، على استعداد لذلك. ويجب أن أقول إننا إن لم نرفعه، فسيرفعه آخرون، لأن مسألة العدل التي تندرج في صميم ولاية العدالة الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية - كما أشرت إلى ذلك في الفقرة الأولى من هذا الفصل - لن تضمحل. إذ ستتولى فعاليات أخرى، في غيابنا، التصدي لها.

ولا تستطيع منظمة العمل الدولية أن تستجيب بمفردها لجميع التوصيات الواردة في تقرير اللجنة. إذ تتجاوز الكثير منها أنشطتنا العادية المتعلقة بالمسائل الاجتماعية ومسائل العمل، لكن الأهم من ذلك، أن تلك التي تدخل بوضوح في نطاق ولايتنا الكاملة، ستقتضي هي الأخرى من المنظمة البحث عن شركاء داخل النظام متعدد الأطراف، وعلى نطاق أوسع، في الجماعة العالمية الناشئة التي يتوقعها التقرير. وأعتقد أن علينا أداء دور مركزي في بناء عولمة عادلة، لكن ذلك يتوقف على حشد الهيكل الثلاثي العالمي لقدرته الهائلة على تعبئة مجتمع العمل.

ولكل من الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية دور أساسي في مسؤوليتنا المشتركة المتمثلة في جعل العمل اللائق هدفا عالميا، من خلال إقامة شراكات وعلاقات تعاونية مع الفعاليات العالمية القادرة على الإسهام في التغيير، والمستعدة لتحمل المسؤولية وتسخير خبرتها لخدمة السعي الجماعي إلى تحقيق أهداف مشتركة. ويزداد ذلك أهمية في عالم شحيح الموارد.

وأعتقد أن تقرير المنظمة يفتح بعض الآفاق من أجل تفكير استراتيجي. إذ يؤكد التقرير أولا على نحو مقنع أن بناء بعد اجتماعي للعولمة بتدعيم نظم الإدارة، من المحلية إلى العالمية، مهمة أساسية قد تكون موضوع نقاشات دولية باستمرار على مدى أعوام. وثانيا،إذ يؤكد التقرير على أهمية العمل كمنظار يطل من خلاله الناس على العولمة وتأثيرها في حياتهم ويفسرونها، فهو يمنح منظمة العمل الدولية دور القيادة في تحديد طريقة تكيف نظم

الإدارة هذه. وثالثا، يشدد التقرير على الحوار بين مختلف المصالح والتطلعات والآراء بأكثر الطرق فعالية، بهدف إيجاد قواعد وسياسات تطبق عمليا. وهذه الميزة من السمات الملازمة لهيكل المنظمة الثلاثي.

واليوم، يزيد انفتاح الاقتصاد العالمي وما اقترن به من تحولات في التوزيع الدولي للعمل من أهمية هذه المهام التي ألقيت في بادئ الأمر على عاتق منظمة العمل الدولية لدى تأسيسها ولدى إطلاقها كوكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة. بيد أن عالم اليوم ليس كما كان عليه عام ١٩١٩ أو عام ١٩٤٤. فلقد تغير أصحاب العمل وتغيرت منظماتهم وكذلك النقابات. وظهرت فعاليات ووسائل تمثيل وتأثير جديدة غيرت البيئة السياسية تغييرا جوهريا. كما اختلفت وظائف الدول ووظائف الحكومات اختلافا تاما.

ويشهد صمود منظمة العمل الدولية ٨٥ عاما على قدرة الهيكل الثلاثي على مواصلة تجسيد عالم العمل المتغير. لكن حسبنا والرضى. إذ يكمن أكبر خطر تتعرض له أي مؤسسة في هذا العصر في النظر إلى الوراء والاكتفاء بحوار ذاتي ومعالجة مشاكل الحاضر بحلول الماضي.

ولا بد من أن نسهر على مواكبة الهيكل الثلاثي للتغيرات والإقبال على رفع التحدي المتمثل في تحديد تلك التغيرات.

وتستخدم العديد من الهيئات المكونة للمنظمة بالفعل تقرير اللجنة استخداما كاملا لتنشيط النقاش والحوار داخل هياكلها الخاصة وفي الهيئات الثلاثية ومع غيرها من الفعاليات. وذلك يستحق التنويه، ويبين كيف يمكن للهيكل الثلاثي أن يقود التفكير البناء على الصعيدين الوطني والدولي. ولا بد أن تواصل الهيئات المكونة للمنظمة المشاركة والتوعية، بتحول الاهتمام من مناقشة التقرير إلى النظر في الإجراءات اللازمة.

وأعتقد أن ضمان ملاءمة منظمة العمل الدولية وما ترمز إليه من روح العمل الثلاثي، ولا سيما ضمان تأثيرها، يستوجب منا تعبئة منظمات هيئاتنا المكونة لقيادة النضال في سبيل تحقيق عولمة عادلة على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي. وباستطاعة الهيكل الثلاثي أن يكون أكثر من حاصل أجزائنا المكونة. وعلينا أن نبين أن الحوار ليس فقط طريقة لحفظ السلم الاجتماعي، بما يكتسبه ذلك من قيمة، بل أيضا قوة في خدمة التجديد الاجتماعي والاقتصادي. وعندما يسير الحوار كما يجب، تكون قدرتنا على الإبداع هائلة في بحثنا الدائم عن التوازن السليم بين الأمن والمرونة، وبين روح المبادرة والتضامن، وبين الآراء المتضاربة التي يمكن أن تتقارب. وتعد قيم منظمة العمل الدولية وأساليب عملها وخبرتها أقرب ما لدينا في النظام متعدد الأطراف إلى أساس متوازن يمكننا أن نبني انطلاقا منه، بالتعاون مع منظمات دولية وفعاليات خاصة أخرى، عولمة عادلة توفر الفرص للجميع.

فلنرفع التحدي إذا!

ويعد تقرير اللجنة بداية عملية. وأعتبره وثيقة حية صممت لاستحداث سياسات وإجراءات وإجراء نقاشات بشأن اقتراحاتها – وبشأن أنشطتنا - في مختلف المنتديات الوطنية والدولية.

ويبين التقرير أن بناء عولمة عادلة تشمل الجميع ليس أمرا ممكنا فحسب، بل أساسيا أيضا لإنشاء عالم أكثر أمنا. وكما بينت اللجنة أيضا، يعتبر جعل العمل اللائق هدفا عالميا - عنصرا جوهريا.

فهل يمكننا تحقيق ذلك بمفردنا؟ قطعا لا. فليس باستطاعة منظمة العمل الدولية تنفيذ برنامج العمل اللائق دون أن يركز النظام متعدد الأطراف بأسره على بناء عولمة عادلة. لكن النظام بأسره لن يحقق عولمة عادلة دون تلبية النداء الديمقراطي المطالب بتوفير العمل اللائق.

وفي النهاية، يختبر التقرير قدرة كل منظمة - عامة وخاصة - على إعادة النظر في دورها للقرن الحادي والعشرين؛ وإعادة النظر في كيفية تحسين حال العالم بالتعاون في بناء عولمة عادلة. وعلينا في منظمة العمل الدولية أن نرفع هذا التحدي.

الفصل الثاني

السياسات الوطنية الرامية إلى التصدي للعولمة

تتمثل إحدى السمات البارزة التي تميز رؤية اللجنة العالمية في تركيزها على ضرورة الاستجابة إلى العولمة بدءا من الداخل [1]. ولئن كانت اللجنة تؤيد بقوة تحسين إدارة الاقتصاد العالمي وجعلها أكثر إنصافا، فإنها تؤكد في الوقت ذاته أن السياسات والمؤسسات الوطنية والمحلية لا تقل أهمية إذا أريد لفرص العولمة أن تطال كل فرد. وقد لقي هذا الرأي دعما واسعا داخل فريق العمل في شهر آذار/مارس، وأقر الفريق بأن ذلك يتطلب، كما بينه الرئيس مكابا وهو يلخص مجريات النقاش، "ألا تتخذ الإجراءات على نحو متعاقب. إذ يمكن القيام بمبادرات متوازية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، طالما اتسمت هذه المبادرات بالاتساق والتناسق" [2].

وشددت اللجنة بشكل خاص، لدى تحديد عناصر جدول الأعمال الوطني الرئيسية، على الحاجة إلى تحسين الإدارة والقدرة والتناسق كيما تغدو العولمة قوة إيجابية في خدمة التنمية المنصفة. ويدعو التقرير إلى ما يلي:

- التركيز على الناس، وتلبية مطالبهم من أجل احترام حقوقهم، وهويتهم الثقافية واستقلاليتهم، وتوفير العمل اللائق، والمساواة بين الجنسين، ومنح القدرات للمجتمعات المحلية التي يعيشون فيها.
- إدارة سديدة قوامها الديمقراطية والمساواة الاجتماعية وسيادة القانون وحقوق الإنسان، فضلا عن المشاركة والتمثيل الفعالين لتطلعات ومصالح المجموعات الرئيسية، بما في ذلك العمال وأصحاب العمل ومؤسسات المجتمع المدني. وحُددت مسألة النهوض بإنتاجية الاقتصاد غير المنظم وتحويله تدريجيا إلى اقتصاد منظم كمسألة رئيسية من مسائل الإدارة السديدة التي ينبغي معالجتها كيما يتساوى الجميع في الفرص المتاحة.
- تحسين قدرات الدولة (خاصة في ما يتعلق بتوفير السلع العامة ووضع السياسات الاقتصادية) والناس (التعليم والمهارات) ونظم الإنتاج (تنمية المنشآت والتكنولوجيا) والمجتمع (إنشاء مؤسسات للحوار والمشاركة والحماية).
- تقر اللجنة كذلك بأن انعدام التكامل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وعدم تناسق السياسات بين الوزارات الوطنية يؤدي إلى نمو أضعف وأقل استقرارا، يعود بآثار وخيمة على العمالة والفقر. ويتيح هدف العمل اللائق قوة تكامل لا يستهان بها في اتخاذ الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على الصعيد الوطني والمحلي والإقليمي.

ويعالج البرنامج الحالي لمنظمة العمل الدولية من أجل تعزيز العمل اللائق، في معظمه، جدول الأعمال هذا. ويشمل العمل مع الهيئات المكونة جوانب عدة من الإدارة السديدة، لا سيما من خلال الجهود المبذولة في سبيل إسماع صوت منظمات أصحاب العمل والعمال وتدعيم قدراتها، وتعزيز الحوار الاجتماعي داخل أطر ديمقراطية وطنية. وتشكل الإجراءات الرامية إلى دعم تنفيذ معايير العمل، وخاصة منها المعايير الأساسية (عمل الأطفال والعمل الجبري، والتمييز والحرية النقابية، والمفاوضة الجماعية) بعدا حاسما من أبعاد الإدارة السديدة، وذلك على غرار الجهود المبذولة من أجل توسيع نطاق الحقوق والحماية كي يشمل الاقتصاد غير المنظم، وتعزيز المساواة بين الجنسين.

وتدعم منظمة العمل الدولية جهود تنمية القدرات الوطنية بأساليب متعددة؛ وذلك على سبيل المثال من خلال استراتيجيات العمالة وتنمية المهارات، ودعم برامج الائتمان بالغ الصغر والتعاونيات وتنمية المنشآت الصغيرة وتشجيع روح المبادرة لدى السكان الأصليين والشباب والنساء، وبناء نظم الضمان الاجتماعي. وتقوم منظمة العمل الدولية، في ما يتصل بجانب من جوانب الإدارة السديدة شددت عليه اللجنة، بتوسيع خدماتها لتشمل

---

1 انظر الجزء الثالث-١ من تقرير اللجنة "البدء من الداخل" (الفقرات ٢٣٣-٣٣٤).

2 يمكن الاطلاع على الخطاب على العنوان http://mirror/public/english/wcsdg/docs/mkapa3 pdf

المجتمعات المحلية من خلال برامجها المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والعمالة والحماية الاجتماعية. وقد روجت منظمة العمل الدولية في مناطق عدة من العالم أهداف اجتماعية وأخرى تتعلق بالعمالة في سياق عملية التكامل الإقليمي. وقد توفرت على هذا النحو قاعدة معارف هائلة يمكن الانطلاق منها للاستجابة بقوة إلى الأولويات التي حددتها اللجنة.

ويكمن أبرز التحديات التي ركزت عليها اللجنة في تقريرها في الجمع بين المبادرات المشتتة في إطار استراتيجيات وطنية متكاملة من أجل الحد من الفقر ودعم العمل اللائق. وانعدام التناسق بين الإجراءات المتخذة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، الذي اعتبرته اللجنة مسألة رئيسية في صياغة السياسات العالمية، مشكلة لا تقل تعقيدا على الصعيد الوطني.[3] ونظرا لأهمية المسألة، يدعو التقرير بوجه خاص رؤساء الدول والحكومات إلى تعزيز التكامل المتناسق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تركز على رفاه الناس ونوعية عيشهم.[4] وهذه هي التوصية الوحيدة التي وجهت إليهم توجيها خاصا. فلا بد من تحقيق التناسق كيما تسهم فرص العولمة إسهاما فعالا في التنمية المستدامة الوطنية، بما يكفل استفادة الناس جميعا وليس مجرد أقلية منهم. وباستطاعة الوكالات متعددة الأطراف أن تدعم جهود الحكومات من خلال آليات أكثر فعالية في ما يتعلق بتنسيق السياسات والبرامج.

دعم منظمة العمل الدولية لتناسق السياسات الوطنية من أجل عولمة عادلة

تدعم عدة مبادرات قائمة لمنظمة العمل الدولية جدول أعمال تناسق السياسات على الصعيدين الوطني والإقليمي، وهي:

- مبادرات العمل اللائق والعمالة؛
- استراتيجيات الحد من الفقر؛
- مبادرات إقليمية لتحقيق تكامل سياسات العمل اللائق وفتح الأسواق.

وقد وضعت منظمة العمل الدولية في السنوات الأخيرة برنامجا رائدا يتعلق بمبادرات العمل اللائق المتكاملة في عدد من البلدان. وتهدف هذه المبادرات إلى استحداث أساليب ونهج يمكن استخدامها بمزيد من المنهجية في برامج العمل اللائق القطرية. كما تجمع بين الإجراءات المتخذة في ما يتعلق بكل هدف من الأهداف الاستراتيجية الأربعة ضمن إطار متكامل يلائم الاحتياجات الوطنية. وقد أدى ذلك في بعض البلدان مثل الدانمرك والفلبين إلى إجراء تحليل متكامل للعمل اللائق في ضوء طائفة من الشواغل المتصلة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية. وفي مناطق أخرى، مثل المغرب، ركز نهج قطاعي على العمل اللائق في إطار إصلاح قطاع النسيج والألبسة ذي الأهمية الحاسمة. أما في غانا، فينصب التركيز على توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل المستبعدين وتقديم المساعدة إلى الاقتصاد غير المنظم وإلى المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر.[5] وفي بنغلاديش، يتمثل موضوع الاهتمام الرئيسي في صياغة خيارات السياسة الإنمائية تتعلق بالعمل اللائق في سياق يتسم بالعولمة.

ويجري الآن عدد من الأنشطة الوطنية المتكاملة الأخرى من أجل تعزيز فرص العمالة وكسب الدخل. وتشمل هذه الأنشطة منتديات العمالة الوطنية على غرار ما يقام في الصين، واجتماعات القمة بشأن العمل في غانا ونيجيريا كجزء من برنامج وظائف في أفريقيا، وسياسات إعادة التعمير بعد الأزمات، المعتمدة في عديد البلدان.[6] وتشارك منظمة العمل الدولية أيضا، إلى جانب الأمم المتحدة والبنك الدولي، في شبكة تشغيل الشباب التي بادر الأمين العام للأمم المتحدة باقتراح إنشائها لدى انعقاد قمة الألفية. وتُبذل جهود خاصة لمراعاة المساواة بين الجنسين في جميع هذه الأنشطة. وانضمت السنغال وناميبيا ومصر وسري لانكا وإندونيسيا وهنغاريا وأذربيجان والبرازيل وجمهورية إيران الإسلامية إلى الشبكة. وتعكف هذه البلدان مع منظمة العمل الدولية على

---

3 انظر الفقرات ٢٥٤ و٥١١ و٥١٢.

4 الفقرة ٥٣٩.

5 مكتب العمل الدولي: استعراض برنامج منظمة العمل الدولية الرائد للعمل اللائق، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.288/ESP/5، الدورة ٢٨٨، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

6 أنظر: مكتب العمل الدولي، الوثيقة GB.288/ESP/5 ، مرجع سابق؛ *مبادرة الأمم المتحدة بشأن تشغيل الشباب*، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.286/ESP/5، الدورة ٢٨٦، آذار/مارس ٢٠٠٣؛ البرنامج والميزانية لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

استحداث استراتيجيات شاملة للتصدي لبطالة الشباب. ويعد تحليل ميزانيات الإنفاق الاجتماعي وإصلاح قانون العمل مثالين آخرين على أنشطة منظمة العمل الدولية من أجل دعم تكامل السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وتنحو منظمة العمل الدولية، إذ تتطلع إلى المستقبل، نحو التعاون مع هيئاتها المكونة على استحداث برامج قطرية للعمل اللائق، تقوم على الخبرة المكتسبة في تعزيز تكامل السياسات وتستجيب للأولويات الوطنية. غير أن من اللازم بذل جهد منهجي لضمان جعل أهداف العمل اللائق جزءا لا يتجزأ من سياسات التنمية الشاملة.

استراتيجيات تخفيف حدة الفقر

نوقش نهج منظمة العمل الدولية لتخفيف حدة الفقر في تقريري الذي قدمته إلى الدورة الحادية والتسعين لمؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٣ [7]. وبات هذا التقرير يوفر إطارا لمساهمة منظمة العمل الدولية مع وكالات شريكة في عدد من الآليات من أجل تنسيق إسهامات الوكالات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف وربطها بأولويات التنمية الوطنية. وتشمل هذه الآليات عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر التي يرعاها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والتقييم القطري الموحد الذي تشرف عليه الأمم المتحدة، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والتقارير الوطنية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية. ويوفر التقييم القطري الموحد إطارا لتنسيق برامج المساعدة التقنية التابعة للأمم المتحدة. أما أوراق استراتيجية الحد من الفقر فتعتبر موجهة وطنيا، لكن الوكالات متعددة الأطراف تسهم فيها بقدر ملموس. وباستطاعة هذه الآليات الرامية إلى التنسيق بين الجهات المانحة أن تدعم جهود التخطيط الوطنية بتحسين تناسقها وشموليتها. وتلخص تقارير الأهداف الإنمائية للألفية التقدم المحرز بغية المساعدة على تركيز النقاش الوطني على أولويات إنمائية محددة، وهو ما سيؤدي إلى حفز اتخاذ الإجراءات - في ميادين إصلاح السياسات والتغيير المؤسسي وتوزيع الموارد.

وكثيرا ما تساهم أعمال منظمة العمل الدولية في هذه الآليات. فالتركيز الخاص على أوراق استراتيجية الحد من الفقر، الذي اقتصر بادئ الأمر على خمسة بلدان، امتد ليشمل أحد عشر بلدا.[8] ويمكن لمشاركة منظمة العمل الدولية في عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر أن تكفل دمج أهداف العمل اللائق وسياساته في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وقد يسرت هذه المشاركة أو عززت في بعض الحالات مساهمة الشركاء الاجتماعيين. وأدى التزام المنظمة أيضا إلى دعم أواصر العلاقات مع مجتمع المانحين والوزارات المعنية بمسائل الاقتصاد والمالية والتجارة والضمان الاجتماعي، بما آل إلى إحراز تقدم ملحوظ في دمج أهداف العمل اللائق وسياساته فضلا عن الأبعاد المتصلة بنوع الجنس في أوراق استراتيجية الحد من الفقر. غير أن تأثير مشاركة منظمة العمل الدولية، في حالات أخرى، كان ضئيلا جدا. ويعتمد الأمر بقدر كبير على العلاقة بين الهيئات المكونة الثلاثية ووزارات الاقتصاد الرئيسية، وقبول مسؤولي البنك الدولي المحليين بنهج العمل اللائق لتخفيف حدة الفقر، وقوة حضور منظمة العمل الدولية.

ولعل أبرز العقبات التي تعوق تحسين إسهام منظمة العمل الدولية تكمن في ما يعكسه الإطار الاقتصادي المحيط بـأولى أوراق استراتيجية الحد من الفقر من نهج تقليدية في ما يتعلق بسياسات التكيف والميزانية والسياسات المالية. وآل ذلك إلى إزاحة العديد من المسائل التي تريد الهيئات المكونة للمنظمة طرحها. كما أدى إلى إثارة ردود فعل في صفوف العديد من الحركات الاجتماعية ضد عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر ذاتها.

"القاعدة الإقليمية"

يسلط تقرير اللجنة الضوء على "القاعدة الإقليمية" باعتبار أنها تتيح المجال لدعم برنامج العمل اللائق من خلال تنسيق الإجراءات بين البلدان.[9] وتشارك الهياكل الإقليمية التابعة لمنظمة العمل الدولية في هذا المضمار في دعم المبادرات الإقليمية والإقليمية الفرعية المتعلقة بالعمل اللائق والعمالة الكاملة – والمثال على ذلك عملنا مع الاتحاد الأفريقي استعدادا لاجتماع القمة الاستثنائي المتعلق بالعمالة وتخفيف حدة الفقر، المقرر عقده في واغادوغو في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، وعملنا مع السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي بمناسبة الاجتماع الإقليمي المتعلق باستراتيجية العمالة في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٤. كما تدعى منظمة العمل الدولية إلى إسداء المشورة بشأن الطريقة التي يمكن بها للمؤسسات والسياسات المعنية بالعمل اللائق أن ترسي أساسا لعمليات التكامل الإقليمي. وثمة تركيز خاص على دور آليات الحوار الذي تشارك فيه الهيئات المكونة للمنظمة

---

7 مكتب العمل الدولي: *الخلاص من الفقر*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، ٢٠٠٣.

8 أنظر مكتب العمل الدولي: *أوراق استراتيجية الحد من الفقر: تقييم لخبرة منظمة العمل الدولية*، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.285/ESP/2 ، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢. انظر أيضا *ورقة مستوفاة عن تنفيذ برنامج العاملة العالمي وجوانب التكامل السياسي المتصلة به*، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.289/ESP/3، آذار/مارس ٢٠٠٤ ، الفقرات ١٦ - ٢٨.

9 الفقرات ٣١٣-٣١٩.

في الإسهام في إضفاء بعد اجتماعي على التكامل الإقليمي. ومن الأولويات الجديدة الهامة بالنسبة للهيئات المكونة ، ربط عمل المنظمة الإقليمي بمبادرات التكامل المتزايدة العدد. ويتطلب الأمر زيادة التعاون مع الهياكل القائمة كالجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي وغير ذلك من الجماعات الإقليمية في أفريقيا، ومع الاتحاد الأوروبي، ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا، والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، والجماعة الكاريبية، من أجل وضع صكوك واستحداث مؤسسات تعنى بالسياسات العامة، وتقاسم المعارف بين الأقاليم، وبناء القدرات وإجراء البحوث عند التصدي للبعد الاجتماعي للعولمة.

مبادرات جديدة يقترحها تقرير اللجنة

يدعم تقرير اللجنة برنامج منظمة العمل الدولية الحالي في معظمه، لكنه يقترح أيضا أربعة اتجاهات جديدة هي التالية:

- إقامة حوارات وطنية من أجل متابعة أعمال اللجنة [10]؛
- إجراء عمليات استعراض وطنية للأثر الاجتماعي الناجم عن السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية[11]؛
- وضع سياسات تتعلق بإعادة الهيكلة الاقتصادية وإصلاح سوق العمل [12]؛
- الاستثمار في النهج المتكاملة إزاء التنمية المحلية [13].

الحوارات السياسية الوطنية بشأن العولمة

أتاحت الحوارات الوطنية والإقليمية التي جرت في غضون أعمال اللجنة منتدى هاما للتعبير عن طائفة متنوعة من الآراء والتطلعات. وقد سمح ذلك بإجراء حوار ثلاثي بين أصحاب العمل والعمال والحكومات، كما أتاح التفاعل بين الهيئات المكونة للمنظمة وفعاليات اجتماعية أخرى. وكانت عدة بلدان قد أعربت عن اهتمامها بمواصلة تجارب الحوار هذه في أعقاب صدور تقرير اللجنة، وذلك بإجراء حوارات وطنية جديدة لمناقشة ما تضمنه التقرير من توجيهات وتوصيات. وسيحدد كل من البلدان المعنية أهداف هذه الحوارات وشكلها، كما قد تتباين هذه الحوارات من برنامج واسع جدا يتسم بمشاركة مكثفة إلى سلسلة من الاجتماعات المتعلقة بجوانب أكثر تحديدا في البعد الاجتماعي للعولمة. وقد تجمع هذه الحوارات الهيئات المكونة للمنظمة، من صانعي السياسات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل، والبرلمانيين والمجتمع المدني والمجموعات الأكاديمية والجمعيات النسائية ووسائط الإعلام وغيرها.

وسيتمثل الهدف من هذه الحوارات في تحديد المسائل ذات الأولوية والسياسات المناسبة لبناء فهم وطني مشترك، على نحو تدريجي، لأفضل سبل التصدي للبعد الاجتماعي للعولمة. وسيولى اهتمام خاص لآليات تعزيز التناسق بين سياسات مختلف الوزارات وبرامجها ومجتمع المانحين والوكالات متعددة الأطراف في ما يتعلق باستدامة النمو والاستثمار والعمالة. وستوفر الاستنتاجات التي ستخلص إليها هذه الحوارات الوطنية للسلطات الوطنية والدولية مبادئ توجيهية تتعلق بالسياسات العامة، يمكن اعتمادها في عمليات أوراق استراتيجية الحد من الفقر والأهداف الإنمائية الوطنية للألفية والتخطيط الإنمائي الوطني. وستعود هذه الاستنتاجات بفائدة خاصة على البلدان التي لا تنفذ عملية من عمليات أوراق استراتيجية الحد من الفقر، أو التي فشلت فيها العملية في إرساء مشاركة ثلاثية وتوسيعها، أو في تحقيق تكامل فعال في السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وستسعى هذه الحوارات في نهاية المطاف إلى تحقيق توافق الآراء بشأن مجموعة شاملة من التدابير الرامية إلى حث وتيرة النمو وتعزيز العمل اللائق والمساواة بين الجنسين والتنمية الاجتماعية في ظل اقتصاد يتسم بالعولمة.

ويتعين على المؤسسات الوطنية تنظيم هذه الحوارات وفقا للأولويات الوطنية. وباستطاعة منظمة العمل الدولية وغيرها من الوكالات أن تساعد هذه العملية وتيسر مجراها إذا اقتضى الأمر. ومتى تَحقق ذلك، يمكنها أن تمهد الطريق لتشكيل مجالس أو لجان استشارية وطنية تعنى بالبعد الاجتماعي للعولمة، ويمكن أن تسهم هي الأخرى بقدر كبير في المبادرات العالمية من أجل وضع السياسات وتناسقها.

10 الفقرتان ٥٩٥ و٥٩٦.

11 الفقرة ٦٠٦.

12 الجزء الثالث-١ "البدء من الداخل"، والفقرة ٦١٦.

13 الفقرات من ٢٩٣ إلى ٣٣٤.

عمليات الاستعراض الوطنية المتعلقة بالأثر الاجتماعي
للسياسات الاقتصادية والمالية والتجارية الدولية

يوصي تقرير اللجنة بإعداد عمليات استعراض وطنية منتظمة للانعكاسات الاجتماعية المتصلة بالسياسات الاقتصادية والمالية والتجارية.[14] وستتيح عملية الاستعراض هذه للسلطات الوطنية، مستعينة بالوكالات متعددة الأطراف المعنية والشركاء الاجتماعيين، بحث الآثار الاجتماعية الناجمة عن طائفة من السياسات الاقتصادية الوطنية والدولية، ومن ثم الإسهام في تناسق السياسات داخل البلدان وبينها.

ولاستكشاف طاقات هذه الفكرة، يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقترح، بالتعاون مع غيرها من الوكالات متعددة الأطراف وبناء على طلب من الهيئات المكونة الثلاثية، مباشرة عمليات الاستعراض هذه في عدد محدود من البلدان الراغبة في استكشاف أداة تقييم السياسات هذه على أساس التجربة الرائدة. وسيكون هدفها تقييم أثر سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية والسياسات المتعلقة بالتجارة والاستثمار الأجنبي والبيئة على العمل اللائق والأهداف الاجتماعية الرئيسية. ومن بين المسائل التي يمكن أن يشملها الاستعراض تأثير سياسات اقتصادية بعينها على مستويات المعيشة والعمالة والضمان الاجتماعي والصحة والتعليم والمستوطنات البشرية والحوار الاجتماعي والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل والمساواة بين الجنسين. ويبين تقرير اللجنة أهمية استحداث فرص العمالة كمؤشر للأثر الاجتماعي، ويشير إلى أهمية اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، باعتبارها نقطة مرجعية.

وباستطاعة عمليات الاستعراض، التي قد تشارك فيها الهيئات المكونة للمنظمة فضلا عن إمكانية مشاركة مؤسسات ومجموعات رئيسية أخرى، أن تسهم بقدر كبير في وضع استراتيجيات وطنية للتصدي للبعد الاجتماعي للعولمة. ويمكنها علاوة على ذلك أن تساعد على تكوين مواقف مستنيرة للحكومات في المنتديات الدولية. ويمكن لعمليات الاستعراض هذه، فضلا عن توفير تحاليل مرجعية للنقاشات الوطنية، أن تدرج على جدول أعمال الفريق العامل التابع لمجلس الإدارة والمعني بالبعد الاجتماعي للعولمة. كما يمكن ايلاء الاهتمام أيضا إلى النقاشات الإقليمية أو الدولية بين مجموعات النظراء، ويمكن في خضم هذه النقاشات عرض التجارب ذات الصلة التي مرت بها البلدان والوكالات متعددة الأطراف الأخرى، بغية المساعدة في دراسة البدائل السياسية. ويمكن للنتائج بدورها أن تعزز المبادرات الوطنية والدولية الرامية إلى إضفاء التناسق على السياسات.

إعادة هيكلة الاقتصاد والمنشآت وسياسة سوق العمل

إن السمات الأساسية التي تتسم بها العولمة والتي ركزت عليها اللجنة في تقريرها - تسارع عجلة التقدم التكنولوجي وتقلبات الطلب الخارجي وتغير أنماط التبادل التجاري واشتداد المنافسة في الأسواق الداخلية والخارجية وتغيرات تدفقات الاستثمار الأجنبي وأنماط الهجرة - سمات تعزز جميعها الحاجة إلى تكيف المنشآت وقدرة سوق العمل على الاستجابة. ولا بد من توافر بيئة مواتية لتنمية المنشآت، وسير سوق العمل بشكل سليم، ووضع سياسات ملائمة في مجال إعادة الهيكلة والتكيف لتحقيق العمل اللائق وتوليد معدلات نمو عالية ومستقرة.[15] وثمة اعتراف واسع بأن مجال السياسات هذا من الاختصاصات المحددة لمنظمة العمل الدولية، ويمثل قوة الدفع الأساسية في برنامج العمالة العالمي.

وتتعرض كل الاقتصادات لعمليات تكيف مستمرة في الإنتاج نظرا لتفاوت معدلات النمو القطاعية وتغير التكنولوجيات وأنماط التبادل التجاري وتقلب الطلب المحلي. وتتفاعل هذه العناصر مع ما يطرأ من تغيرات على القوى العاملة، كزيادة مشاركة العاملات ونمو العمالة غير المنظمة. وتقتضي الاستجابة إلى هذه التغيرات اعتماد مجموعة من السياسات التي تعزز بعضها بعضا. وتشمل هذه السياسات الابتكار التكنولوجي وإعادة هيكلة المنشآت وتوفير المعلومات بشأن سوق العمل والنهوض بالمهارات واعتماد سياسات ضمان اجتماعي فعالة وإرساء نظام سليم للحوار الاجتماعي. وتؤدي الدولة دورا حاسما في إنشاء إطار مؤسسي موات للتوفيق بين حاجة المنشآت إلى المرونة والعمال إلى الأمن في الوفاء بمتطلبات الاقتصاد العالمي المتغيرة. وتعزز سياسات سوق العمل الدينامية قدرة بلد ما على الارتقاء التكنولوجي، كما توسع حصته من القيمة المضافة في سلسلة الإنتاج العالمية، وتستحدث منشآت جديدة قادرة على المنافسة ووظائف أكثر وأفضل.

ويستدعي توخي نهج متكامل إزاء تحديث أسواق العمل اعتماد إجراءات في مجالات أربعة. ويتمثل المجال الأول في إتاحة معلومات حديثة بشأن طلب مختلف أصحاب العمل - من الشركات متعددة الجنسية إلى المنشآت

14 الفقرة ٦٠٦.

15 الفقرات ٢٧٨-٢٨٩.

الصغيرة جدا - لشتى أنواع المهارات، واحتياجات العمل ومواصفات مهارات القوى العاملة. وينبغي إتاحة المعلومات لأصحاب العمل ولطالبي الوظائف مباشرة وعن طريق شبكة من وكالات التشغيل.

ويتمثل المكون الرئيسي الثاني لأسواق العمل الدينامية في إرساء نظام تدريب - فني وتقني ومهني - مرن وفعال يجمع بين التعليم الرسمي والخبرة التطبيقية في ظروف العمل ويمكنه الاستجابة للاحتياجات المتغيرة من المهارات والقدرات. وينبغي لهذا النظام ألا يقتصر على الوفاء باحتياجات الوافدين الجدد إلى سوق العمل، بل أن يتيح إعادة التدريب وفقا لشروط المهارات الجديدة والاعتراف بالكفاءات المكتسبة بصورة غير رسمية. وفي هذا الصدد، لا بد من اعتماد آليات لمكافحة التحيز والأحكام المسبقة، لا سيما إزاء النساء والمهاجرين والأقليات العرقية، عند توفير فرص التدريب. ويعد ذلك واحدا من أنجع السبل لتخطي عقبة حصر الوظائف في قوالب بحسب نوع الجنس.

ويتمثل العنصر الثالث لسياسات سوق العمل الفعالة تتعلق في إرساء نظام سليم لإدارة العلاقات في مكان العمل، يقوم على الشراكة بين الدولة ورابطات العمال وأصحاب العمل الديمقراطية والتمثيلية. وتتولى الدولة مسؤولية وضع أطر وقواعد تنظم الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية ومعايير العمالة المتعلقة بمسائل من قبيل الأجور وظروف العمل والسلامة والصحة المهنيتين، وغير ذلك من الجوانب المتصلة برفاه العامل وقدرة المنشأة على المنافسة. وثمة جانب وجيه آخر يتعلق بالترتيبات المؤسسية من أجل عقد المشاورات والمفاوضات بين الشركاء الاجتماعيين أو على أساس ثلاثي، في ما يتعلق بسير الاقتصاد أو القطاع أو المنشأة بصفة عامة، وتمثيل العمال ومشاركتهم في الهيئات المعنية بمسائل مكان العمل.

وأخيرا، يعزز تقلب الاقتصاد المتزايد الناجم عن العولمة أهمية نظم الضمان الاجتماعي، لا سيما أثناء فترات التغيرات الهيكلية السريعة في نظم الإنتاج وتغير المهارات المطلوبة. ولا بد من توافر أنظمة دعم قوية لمكافحة الاستبعاد الاجتماعي وتيسير التغيرات الهيكلية وتعزيز مهارات العمال وإنتاجيتهم وقدرة المنشأة على المنافسة.

ويقوم صميم السياسات الوطنية الرامية إلى التصدي لتحديات العولمة على استراتيجية دينامية لإدارة تغير سوق العمل. فإضفاء ميزة نسبية على سير مؤسسات سوق العمل من شأنه بالفعل، أن يقوي قدرتها التنافسية. غير أن هناك أيضا مصلحة عالمية أعم في إدارة الهياكل المتغيرة للعمالة إدارة منصفة وفعالة، إذ تستفيد كل الدول من الاستقرار الاجتماعي والنمو الاقتصادي المترتب على اعتماد سياسات سوق عمل فعالة. ويتعين إيلاء اعتبار لسبل زيادة الدعم الدولي المقدم إلى البلدان التي تعمل على وضع سياسات متكاملة من أجل إعادة هيكلة المنشآت وتجديد التكنولوجيات والتكيف على نحو مسؤول من الناحية الاجتماعية، بالتركيز على توفير المعلومات بشأن سوق العمل، والتدريب والمهارات، وإصلاحات قوانين العمل والحوار الاجتماعي، والحماية الاجتماعية. ومن الواضح أن هذا المسعى يفتح مجالا جديدا ومهما للتعاون الإنمائي الدولي.

وباستطاعة منظمة العمل الدولية أن تأخذ بزمام المبادرة عن طريق تحليل نهج إعادة الهيكلة وسوق العمل الناجحة في مختلف البلدان الصناعية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية والبلدان النامية. ويتعين أن تشارك في دراسات الحالات هذه وكالات أخرى تنشط في مجال السياسات هذا، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهيئات إقليمية من قبيل اللجان الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمفوضية الأوروبية، ومصارف التنمية الآسيوية والأفريقية والأوروبية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية. ويمكن لنتائج هذا التحليل، بعد خضوعها لاستعراض مجلس الإدارة، أن تشكل أساس برنامج للتعاون التقني يستند إلى ما جمّعته المنظمة من معارف وخبرات.

العمل اللائق في التنمية المحلية

يشير تقرير اللجنة إلى أن تأثير العولمة يمس فعلا حياة الناس وتطلعاتهم داخل المجتمعات المحلية التي يعيشون ويعملون فيها. ويدعو التقرير إلى منح الناس الإمكانيات على الصعيد المحلي، والاستثمار في المؤسسات الديمقراطية والقائمة على المشاركة، وتنمية القدرة الاقتصادية والإدارية المحلية، وزيادة الاهتمام بحقوق وشواغل السكان الأصليين والأقليات العرقية والدينية.[١٦]

ويتعين على برنامج السياسات العامة أن يعالج الاتجاهات المزدوجة المتسمة بالعولمة وبالطابع المحلي. فمن جهة، تضغط تأثيرات العولمة وتحرير الأسواق ونظم الإنتاج العالمية، ومعدلات التبادل التجاري المتغيرة على العديد من الصناعات المحلية والتقليدية، حتى وإن أتاحت فرصا جديدة في القطاعات والخدمات الناشئة. ومن جهة أخرى، يثبت تدعيم مجمّعات المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وبروز المقاطعات الصناعية المحلية قدرة

16 الفقرات ٢٩٠-٣١٢.

استراتيجيات التنمية على مستوى المناطق، حتى في سياق اقتصاد يتسم بالعولمة. وعلاوة على تغير الأنماط الاقتصادية، بدأت سلطات المحافظات والبلديات تتسلم مقاليد صنع القرار وإدارة الموارد. ويعكس هذا الاتجاه المطالبة العامة بحكومات أكثر تجاوبا وتفهما لاحتياجات المواطنين، وتتحلى من ثم بمزيد من المسؤولية والشفافية. واقترن التخلي عن المركزية بنمو منظمات مجتمع مدني ومنظمات محلية حسنة التنظيم، لا سيما في الثمانينات، وبروز دورها على نحو متزايد في صنع القرارات السياسية والاقتصادية على الصعيد المحلي. وظهرت التعاونيات كأداة هامة في هذه العملية.

ولتحقيق استدامة موارد العيش وإتاحة فرص العمل اللائق للناس قاطبة، لا بد للإجراءات أن تنبع من المستوى المحلي، على أن ترتبط كذلك بالفرص المتاحة على الصعيد العالمي. فكيف السبيل إلى تطبيق ذلك على أرض الواقع؟ إن الإقتصادات المحلية، شأنها في ذلك شأن الطبيعة التي تحتاج إلى ثراء التنوع الإحيائي كي تتكيف مع التغيير وتزهو وتترعرع، تقتضي هي الأخرى توافر طائفة ثرية ومتعاضدة من الموارد والمنظمات الطوعية والسياسات الداعمة لإنشاء مجتمع محلي حي ومولد للثروات ومستحدث للوظائف.

ويتجلى أحد الاتجاهات البارزة في عمل المنظمة المتعلق بالتعاون التقني على مدى الأعوام الأخيرة في نمو المشاركة على مستوى المجتمعات المحلية في مشاريع محددة، تتصل على سبيل المثال بالتدريب أو التأمين بالغ الصغر أو الهياكل الأساسية كثيفة العمالة، وفي الاهتمام المتزايد بمبادرات النمو الاقتصادي المحلية الأشمل. وتنهل منظمة العمل الدولية، إضافة إلى ذلك، من زاد وافر ومتنام من المعارف والخبرات في مجال التنمية المحلية، من جميع أرجاء الأرض. ويمكن تدعيم هذه الخبرة من خلال اتباع نهج شامل إزاء العمل اللائق والتنمية المحلية، يبين كيف يمكن لمنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل المحلية والحكومات المحلية وغيرها من جمعيات المجتمع المحلي أن تعزز معا العمالة ومجمّعات الإنتاج التي ترتبط بمزيد من الفعالية بالأسواق الوطنية والعالمية.

ومن شأن اعتماد "برنامج للعمل اللائق" على الصعيد المحلي، أن يحقق أهدافا مزدوجة - تتمثل في بناء المعارف وإنشاء الشبكات ومجتمعات التطبيق من جهة، وتقديم المزيد من الدعم التقني المنتظم إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في سبيل تنفيذ سياساتها واستراتيجياتها على الصعيد المحلي. وقد يشمل ذلك تنظيم العمال وأصحاب العمل ودعم الحوار الاجتماعي وتشجيع التعاون على مستوى المجتمع المحلي في مجال الدفاع عن معايير العمل والحماية الاجتماعية، واستحداث الوظائف على الصعيد المحلي في سياقات اجتماعية واقتصادية مختلفة. ويمكن الشروع في تطبيق برنامج عمل للعمل اللائق والتنمية المحلية في مجموعة مختارة من البلدان التي تعرب عن اهتمامها بهذا المسعى. وسيتطلب هذا النهج تحليل الممارسة الحسنة في أنحاء شتى من العالم، وإقامة الشراكات واستيعاب العبر المستخلصة وتشجيع التبادل والنقاش مع صانعي السياسات والسلطات المحلية والمختصين المحليين في إطار شبكة عالمية.

وسيفضي ذلك إلى نتيجة أساسية تتمثل في إرساء إطار استراتيجي للسياسات، من شأنه أن يدعم العمل اللائق على الصعيد المحلي، ويعزز مكانة أصحاب المصالح والمؤسسات المحلية والوطنية ويحث مشاركتها في بلوغ هدف التنمية المحلية العادلة، ويسهم في استفادة الجميع من عولمة أكثر إنصافا.

الفصل الثالث

العمل اللائق في نظم الإنتاج العالمية

يلفت تقرير اللجنة الانتباه إلى نظم الإنتاج العالمية التي تمثل سمة مميزة للعولمة[1]. فقد مكنت التكنولوجيا الحديثة عموما، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بوجه الخصوص، من تجزئة عملية الإنتاج، كما مكنت مختلف الشرائح الموجودة في مواقع مختلفة من العالم من الاستفادة من المزايا الناشئة عن فوارق الأسعار وتوفر العوامل وحوافز الاستثمار. وتمثل المنشآت متعددة الجنسية الفعاليات الرئيسية التي تقوم عليها نظم الإنتاج العالمية. وقد كانت تعتمد في الستينات والسبعينات اعتمادا كبيرا على هيكل تنظيمي متكامل عموديا لإدارة الإنتاج العالمي بواسطة الفروع. أما اليوم فهي تقوم بالتنسيق بين سلاسل الإمداد العالمية التي تربط بين جميع أنواع الشركات في مختلف البلدان، من الشركات العالمية إلى الشركات المحلية، ومن الاقتصاد المنظم الخاضع للوائح إلى المتعاقدين من الباطن الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم. وفي بعض الحالات، تهيمن شركات التجزئة الضخمة على ورديها المصنعين. أما في حالات أخرى، فتمثل العلامات التجارية العالمية "القاطرات الجرارة"، إذ تحدد المواصفات والأسعار والهوامش من مرحلة التجهيز الأولى للمواد الخام وصولا إلى المستهلك.

واتبعت نظم الإنتاج العالمية هذه نمطا قطاعيا بشكل عام، يتسم فيه كل قطاع عالمي بميزاته الخاصة من حيث تنظيم الإنتاج العالمي وإدارة سلاسل الإمداد العالمية. وقد كان تطورها أكثر وضوحا في صناعات التكنولوجيا الرفيعة (الإلكترونيات، وأشباه الموصلات) وفي السلع الاستهلاكية ذات العمالة الكثيفة (المنسوجات والألبسة والأحذية)، لكنه تجلى في معظم قطاعات التصنيع. وتزداد أهميتها في قطاع الخدمات، حيث أتاحت الاتصالات العالمية المأمونة ومنخفضة التكلفة تركيز إعداد برامج الحواسيب والخدمات المالية ومراكز الاتصال في شتى بلدان العالم. وقد ترتب على تحسين الاتصالات أيضا تزايد المعلومات المتاحة للمستهلكين والعمال والمنشآت بشأن ظروف إنتاج السلع في شتى الأماكن، مما آل إلى نشوء طلبات وردود فعل جديدة.

وتغير هذه الاتجاهات طريقة عمل الاقتصاد العالمي. فقد أدت إلى إدخال تغييرات على تنظيم الأعمال العالمي وعلى تركز بعض القطاعات المتزايد في الأسواق العالمية. وهي تؤثر على حصة سريعة التنامي من سكان العالم، وبات الإدماج فيها أو الاستبعاد منها يمثل بصورة متزايدة عنصرا أساسيا في التنمية والنمو. كما تؤثر هذه الاتجاهات على إدارة الاقتصاد العالمي، والإجراءات متعددة الأطراف المعتمدة في ميادين كثيرة، بل تؤثر بقدر أكبر على العمال وأصحاب العمل والهيكل الثلاثي. ويبين تقرير اللجنة هذه التطورات، ويقدم مجموعة من التوصيات تحت عناوين مختلفة - أولويات السياسات الوطنية وقواعد الاستثمار وسياسة المنافسة ومعايير العمل الأساسية والعمل اللائق في مناطق تجهيز الصادرات والمسؤولية الاجتماعية للشركات والحوار الاجتماعي العالمي. ولا بد من أن تنظر منظمة العمل الدولية في كثير من هذه المسائل.[2]

الآثار الاجتماعية والآثار على العمالة

يعكس تأثير نظم الإنتاج العالمية تأثير العولمة ذاته. وقد نتج عن هذه النظم وتطورها فوائد جمة. وأدت، بفضل زيادة خيارات تنمية المنشآت، إلى زيادة فعالية الإنتاج وتحسين نوعية المنتجات،وزيادة الأرباح وتدعيم فرص العمالة في البلدان النامية - ولا سيما الفرص المتاحة للنساء – ونقل التكنولوجيا والمهارات. وتعد القدرة على حسن الأداء هائلة. فعلى سبيل المثال، غالبا ما تكون الأجور وظروف العمل في فروع الملكية الأجنبية المباشرة التي تمثل جزءا لا يتجزأ من شركة متعددة الجنسية أفضل مما هي عليه في منشآت الملكية المحلية المستقلة.

1 انظر: الفقرات ١٥٩ – ١٦٢.

2 أنظر: الفقرات ٢٥٥ - ٢٥٩ و٣٨٧- ٣٩٩ و٤١٧ - ٤٢٧ و٤٩٨ – ٥٠١ و٥٥٠ – ٥٥٨ و ٥٦٣ – ٥٦٦.

ويستفيد المستهلكون على المستوى العالمي أيضا من توافر طائفة واسعة من المنتجات التي لم تكن متوفرة بأسعار في متناولهم.

غير أن تقرير اللجنة يشير إلى بواعث انتقاد وقلق متنوعة. إذ لا توزع فوائد العولمة توزيعا عادلا بين البلدان التي تمثل مصدر الاستثمار الأجنبي وبلدان المقصد، وبين المنشآت متعددة الجنسية والموردين المحليين والمتعاقدين من الباطن، وبين هؤلاء والعمال الذين تمثل النساء نسبة كبيرة منهم. وبوجه الخصوص، يوجد في مناطق تجهيز الصادرات دليل واف على التواني في احترام معايير العمل الأساسية، ولا سيما حق الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية. إذ يجري تجاهل احتياجات العاملات الكثيرات من إجازات الأمومة أو ساعات العمل المناسبة أو مرافق الحضانة.[3]

وكثيرا ما يؤدي التنافس الشديد بين البلدان النامية على اجتذاب الاستثمارات الأجنبية إلى تنازلات كبرى فيما يتصل بالتنظيم والإعانات والإعفاء الضريبي. وقد يثقل ذلك في بعض الأحيان كاهل البلدان الفقيرة التي تأخر التحاقها بركب التنمية وتحتاج إلى تدبير مواردها القليلة. ويصعب دخول الشركات في البلدان النامية إلى شرائح ذات قيمة مضافة عالية في سلسلة العرض العالمية، نتيجة لعوامل من قبيل معايير المنتجات وارتفاع التعريفات المفروضة على السلع ذات القيمة المضافة والقيود الكمية وهيمنة المنشآت متعددة الجنسية. ويعم القلق أيضا إزاء تأثير نظم الإنتاج العالمية الجديدة على العمالة في البلدان التي تخسر شرائح من الإنتاج وفي تلك التي تكون فيها الوظائف الجديدة الناشئة عن الإنتاج خارج المؤسسة وظائف متردية.

الاستجابات الدولية

لا تمثل الانتقادات اعتراضا على وجود نظم الإنتاج العالمية ونموها في حد ذاته، بل تتعلق، كما هو الحال بالنسبة لجوانب أخرى من النقاش بشأن العولمة، بطريقة عملها. ولا يزال الأساس القانوني لعمل المنشآت التي تقوم عليها نظم الإنتاج العالمية أساسا وطنيا، يتسم بدرجة من التناسق بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال. وباستطاعة المنشآت متعددة الجنسية أن تختار إلى حد ما النظام القانوني الأنسب لتركيز مواقع أنشطة مختلفة. فإنشاء مكتب في ملاذ ضريبي قد يتيح على سبيل المثال، الإعلان عن أرباح قد تكون خاضعة للضرائب في بلد آخر. وتتيح أوجه قصور نظم المحاسبة الدولية التستر على ممارسات فاسدة. ورغم النقاشات الجارية منذ عقود من الزمن في منتديات متنوعة، لا يزال الاتفاق على قواعد قانونية عالمية شاملة فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي أو سياسات المنافسة عسير التحقيق. كما أن من الصعب جدا أن تنجح الجهود الرامية إلى تحقيق توافق الآراء بشأن قضايا محددة ، إذ تختلف أولويات البلدان في تحديد المسائل التي تستحق الاهتمام.

ويتعين على الشركات العالمية الكثيرة التي تقرر من تلقاء ذاتها اعتماد معايير أخلاقية عالية أن تنافس شركات أخرى أقل نزاهة. وبتنامي التنظيم العابر للحدود والحوار الاجتماعي ويحققان بعض النجاح في إشاعة احترام حقوق العمال، لكنهما لا يزالان محدودي النطاق والظهور. ويعد تطبيق معايير العمل الدولية مسؤولية الحكومات الوطنية في المقام الأول. ورغم أن المنشآت متعددة الجنسية قد تختار تلقائيا تعزيز هذه المعايير في ممارساتها داخل سلاسل الإمداد العالمية، يصعب عليها مراقبة المتعاقدين من الباطن، وخاصة أولئك الذين يعملون في الاقتصاد غير المنظم في بلدان لا يتوافق فيها القانون والممارسة مع المعايير الدولية. ويزداد احتراس المستهلكين من شراء سلع منتجة في ظروف تقوم على الاستغلال – ولا سيما في سياق عمل الأطفال. وينظر أحيانا إلى المؤسسات اللازمة لضمان أن يترتب على المشاركة في الأسواق العالمية عائد إنمائي على أنها مثبط لهمة المستثمرين الذين لا يبحثون إلا عن تكاليف الإنتاج الأدنى والتنظيم الأقل والقدرة على تغيير مواقع الإنتاج بسرعة. وتتيح صكوك دولية كإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المنشآت متعددة الجنسية والمبادئ التوجيهية[4] لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، معايير إرشادية قيمة للاستثمار الدولي لكنها لا تملك قوة قانونية وإنما قوة سياسية وأخلاقية بحتة. وبالمثل، لا تعد مدونات قواعد سلوك الشركات المعتمدة خلال فترة السنوات العشر الأخيرة أو نحوها سوى إعلان طوعي من بعض الشركات عن نواياها.

وهناك بالتالي مجموعة كبيرة ومعقدة من المسائل التي تهم مختلف الهيئات المعنية. ومن بين هذه المسائل المنشآت متعددة الجنسية، والموردون المحليون، والعمال في البلدان الصناعية والنامية، والحكومات الأم

---

3 أنظر: مكتب العمل الدولي: العمالة والسياسات الاجتماعية بالنسبة لمناطق تجهيز الصادرات، وثيقة مجلس الإدارة GB.286/ESP/3، الدورة ٢٨٦، آذار/مارس ٢٠٠٣.

4 مكتب العمل الدولي: *إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية*، الذي اعتمده مجلس الإدارة أولا عام ١٩٧٧ ثم عدل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: *المبادئ التوجيهية بشأن المنشآت متعددة الجنسية*، الذي اعتمده أولا عام ١٩٧٦ ثم عدل في حزيران/يونيه ٢٠٠٠.

والحكومات المتلقية، واتحادات نقابات العمال وأصحاب العمل، والمنظمات الدولية، ونشطاء المجتمع المدني ومجموعاته، والجمعيات النسائية، ومجموعات المستهلكين ومبادرات التجارة والاستثمار الأخلاقية.

البعد الاجتماعي لنظم الإنتاج العالمية: دور منظمة العمل الدولية

يثير نمو نظم الإنتاج العالمية ودعوة اللجنة إلى النظر في وضع إطار شفاف ومتسق ومتوازن للاستثمار الأجنبي قضايا ذات انعكاسات هامة على المستوى الاجتماعي وعلى مستوى العمالة. علاوة على ذلك، تشمل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية منشآت وحكومات ونقابات عمال يمكنها الإسهام في مناقشة سبل التقدم الجديدة بتجربتها المباشرة في حفز الاستثمار ونمو العمالة من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر. وتشمل برامج منظمة العمل الدولية التي تعالج بالفعل المسائل الناشئة عن نظم الإنتاج العالمية مسائل تتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وظروف العمل، وتدابير السلامة والصحة المهنيتين، والمساواة بين الجنسين، وإنشاء مناطق تجهيز الصادرات، ودور المنشآت الصغيرة في سلاسل الإمداد العالمية، والحوار الاجتماعي، ودوائر الأعمال والمبادرات الطوعية.[5]

وتعد نظم الإنتاج العالمية مجال عمل أساسيا لجعل العمل اللائق هدفا عالميا. ولا بد من بذل جهد منهجي ومنسق بشكل أكبر للاستفادة الكاملة من الإمكانات الهائلة، على المستويين التكنولوجي والاقتصادي، التي يمكن لهذه النظم الجديدة أن تتيحها للناس. والمنظمة، من خلال مشاركة هيئاتها المكونة الثلاثية، مؤهلة لوضع سياسات ونهج كفيلة بتحقيق هذه الإمكانات، وتوفير العمل اللائق.

تعزيز قاعدة المعارف

تتمثل أولى مهام منظمة العمل الدولية في مواصلة تحسين فهمها لتطور وعمل نظم الإنتاج العالمية في ضوء أهدافنا المحددة. وقد تكونت بالفعل قاعدة معارف في غضون عمل المنظمة المتعلق بالمنشآت متعددة الجنسية، ومناطق تجهيز الصادرات، وتنمية المنشآت ونمو العمالة، ونتيجة للبحوث المتعلقة بسلاسل القيمة العالمية التي يجريها المعهد الدولي للدراسات العمالية. ولكن من اللازم إجراء تحاليل نوعية أكثر منهجية فيما يتعلق بالخصائص القطاعية المميزة لنظم الإنتاج العالمية هذه، وما يتصل بذلك من نظم الأجور والاستخدام والمفاوضة الجماعية وظروف العمل ومكانة العاملات والضمان الاجتماعي وتسويق المنتجات وتوزيعها، ولاسيما توزيع الأرباح بين مختلف الأطراف المشاركة في نظم الإنتاج هذه. فكيف أثر تطور نظم الإنتاج العالمية، في قطاع الخدمات مثلا، على العمالة وفرص دخل العمال في مختلف بلدان العالم؟ وكيف يمكن إدارة نظم الإنتاج العالمية وتنظيمها بصورة ملائمة لتشجيع العمل اللائق وتعزيز الإنتاجية بأقصى قدر ممكن؟ وما هي أنواع الإدارة و/أو الترتيبات المؤسسية اللازمة لدعم العمل اللائق في شتى القطاعات العالمية؟ ثمة أمور كثيرة يجب معرفتها فيما يتعلق بكيفية تغيير التكنولوجيا الجديدة لأنماط الإنتاج وفرص استحداث العمالة في البلدان ذات الدخل المرتفع والمنخفض على حد سواء. ولا بد من معرفة المزيد أيضا عن الكيفية التي أثر بها التخصص العمودي المتزايد في التجارة العالمية على احتمالات الأرباح الناتجة عن التجارة وانعكاسات ذلك على السياسات. ومن اللازم السعي بشكل خاص إلى "حالات الربح المتبادل" والسياسات الداعمة لها. وبحث هذه المسائل من شأنه أن يبرز النقاط الأكثر إفادة وفعالية في تدخل المنظمة وعملها بالنسبة لجميع المسائل المذكورة آنفا.

نمو المنشآت واستحداث العمالة

إذا أريد للاقتصاد العالمي أن يوفر العمالة، فلا بد من أن يتجلى هذا الهدف في نظم الإنتاج العالمية أيضا. وإذ تستحدث معظم الوظائف في المنشآت الصغيرة، لا بد من تركيز الاهتمام على ذلك الطرف من سلسلة الإنتاج، بما يساعد هذه المنشآت على الاستجابة للفرص العالمية.[6] وبالإضافة إلى ذلك، يتعين إيلاء المزيد من الاهتمام إلى إمكانيات خلق العمالة التي ينطوي عليها قطاع الخدمات العالمي.

---

5 مكتب العمل الدولي: الوثيقة GB. 286/ESP/3، مرجع سابق؛ مذكرة *معلومات بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات ومعايير العمل الدولية*، مجلس الإدارة، الوثيقة GB.288/WP/SDG/3، الدورة ٢٨٨، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

6 أنظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: *عملية تنظيم المشاريع: جعل الأعمال التجارية تعمل لصالح الفقراء*، تقرير اللجنة المعنية بالقطاع الخاص والتنمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المقدم إلى الأمين العام للأمم المتحدة في أول آذار/مارس ٢٠٠٤.

وأنماط الاستثمار أساسية في هذا الصدد. ويتبع الاستثمار تحديد دوائر الأعمال للأماكن التي توفر الأسواق وتتيح در الأرباح مع اعتبار استحداث العمالة عنصرا ثانويا في أحسن الأحوال. ويمكن لمساهمات منظمة العمل الدولية في صياغة إطار للسياسات الدولية المتعلقة بالاستثمار أن تركز على كيفية جعل استحداث فرص العمالة جزءا لا يتجزأ من قرار الاستثمار. وقد يشمل ذلك التركيز على الصلات بين الاستثمار الدولي وبقية الاقتصاد المحلي، وهو عنصر حاسم الأهمية كي يكون للاستثمار الدولي كثيف رأس المال كثيف نسبيا آثار مضاعفة كفيلة باستحداث الوظائف على صعيد محلي واسع.

والقدرة على تقييم العمالة المستحدثة من حيث الكمية والنوعية أساسية. ويمكن لنظم الإنتاج العالمية أن تكون أداة لترويج العمل اللائق لا في مراحل سلسلة القيمة فحسب، وإنما في كل بلد تعمل فيه، وذلك ببيان كيف يسهم النهوض بالحقوق وظروف العمل في تحقيق أهداف دوائر الأعمال.

ويتطلب ذلك تدعيم عمل المنظمة فيما يتعلق بتنظيم المشاريع وتنمية المنشآت واستحداث العمالة في إطار جهد واسع النطاق على مستوى المكتب. وتأكيد تقرير اللجنة على التعامل مع الاقتصاد غير المنظم من خلال إتاحة إطار ملائم لحقوق الملكية والحقوق الاجتماعية، ومن خلال دعم النهج القائمة على الجمعيات، والتعاونيات، وغير ذلك من التدابير الرامية إلى وضع حد للسمة غير المنظمة، سيشكل عنصرا أساسيا في هذا الجهد.

وإلى جانب العمل على تنظيم المشاريع وتنمية المنشآت، لا بد من وضع إطار سياسات دولية متناسق يمكنه أن يدعم زيادة تدفقات الاستثمار إلى البلدان النامية التي لا تنال منها حاليا إلا القليل، وإتاحة أقصى ما يمكن من فرص التنمية والعمالة والعمل اللائق. وكمساهمة في التفكير في إطار متوازن لتنمية الاستثمار الأجنبي المباشر، يقترح تقرير اللجنة إقامة حوار بشأن وضع السياسات. ويرمي حوار وضع السياسات إلى إنشاء حيز للتبادل المفتوح يجري فيه توضيح المسائل ذات الصلة وتيسير بناء فهم مشترك للاستجابات السياسية، بغية صياغة اقتراح سياسة دولية متكاملة من أجل وضع إطار إنمائي متوازن للاستثمار الأجنبي المباشر. ويمكن لمنظمة العمل الدولية إلى جانب منظمات معنية أخرى، أن تباشر عملا أوليا بشأن المسائل التي سيعالجها حوار وضع السياسات وأن تشارك مع هذه المنظمات في إعداده. وقد تشمل هذه المنظمات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومكتب الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومنظمات أخرى.

تعزيز الحوار الاجتماعي العالمي

يبين تقرير اللجنة أن من المتوقع أن تنشأ حول نظم الإنتاج العالمية مؤسسات جديدة للحوار الاجتماعي بين العمال وأصحاب العمل. وثمة مجال لكي تساعد منظمة العمل الدولية على دعم تطوير المؤسسات التي تعزز الحوار بشأن هدف العمل اللائق.

وأنشأت منظمة العمل الدولية على مر السنين، من خلال عملها المتعلق باللجان الصناعية، نظاما فريدا من نوعه أثبت نجاعته مع التجربة، يقوم على المشاورات الثلاثية بشأن قطاعات معينة. وتركز اللجان الصناعية التي تغطي ٢٢ قطاعا على مسائل العمل الدولية التي تمس قطاعات الصناعة والخدمات الرئيسية في الاقتصاد العالمي. وتتيح هذه اللجان لممثلي العمال وأصحاب العمل والحكومات من قطاعات معينة فرصة إقامة حوار بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك والاتفاق على استنتاجات وتوصيات لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية. ولئن تكتسي الاستنتاجات التي يخلص إليها الحوار طابعا طوعيا، فقد كان لها على مدى نصف القرن الماضي تأثير لا يستهان به على تحديد الممارسات والسياسات في قطاعات معينة.[7] وتوفر هذه اللجان منتدى مناسبا ومكرسا لمناقشة المسائل المتصلة بنظم الإنتاج العالمية. ويزمع برنامج الأنشطة القطاعية تنظيم أربعة اجتماعات قطاعية ووضع سبعة برامج عمل في ستة قطاعات على الصعيدين الوطني والإقليمي في كل فترة من فترات السنتين. وقد تتيح هذه الأنشطة فرصة مفيدة لصياغة مبادئ توجيهية متفق عليها عموما بشأن مسائل العمل والمسائل الاجتماعية في نخبة من قطاعات الإنتاج العالمية، بطريقة تتجلى فيها خصوصية كل قطاع على نحو عملي جدا.

وتتيح نظم الإنتاج العالمية فرصا جديدة للتنظيم والتمثيل وللحوار الاجتماعي. وما فتئ عدد الاتفاقات الإطارية بين اتحادات النقابات العالمية والمنشآت متعددة الجنسية يزداد على نحو مطرد. وتختلف هذه الاتفاقات الطوعية أيما اختلاف من حيث النطاق والاختصاص، رغم أن معظمها يغطي معايير العمل الأساسية. وتقدم هذه الاتفاقات عموما مبادئ توجيهية فيما يتعلق بالتعاون بين العمال والإدارة، كما تمثل، بحكم نطاقها العالمي، عنصر تجديد هاما في العلاقات الصناعية. وباستطاعتها أن تؤدي دورا بناء في تعزيز معايير العمل على

7 أنظر: E. Weisband: *ILO Industrial Committees and Sectoral Activities: An Institutional History* ، ورقة عمل، برنامج الأنشطة القطاعية، (جنيف، مكتب العمل الدولي، ١٩٩٦).

الصعيد العالمي وفي تدعيم المسؤولية الاجتماعية للشركات. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن ترصد عن كثب هذه التطورات وأن تقدم المشورة والمساعدة للأطراف المعنية متى دعت الحاجة إلى ذلك.

تعزيز فعالية مبادرات دوائر الأعمال وأصحاب المصالح المتعددة

تؤثر دوائر الأعمال تأثيرا كبيرا على الأهداف الاجتماعية والاقتصادية. وتكتسي الشواغل الأخلاقية ونهج دوائر الأعمال في الاقتصاد العالمي أهمية بالغة. ففي السنوات الأخيرة، قامت فعاليات من غير الدول بمبادرات كثيرة من أجل إدماج معايير العمل وحقوق الإنسان وحماية البيئة، وغير ذلك من القيم الاجتماعية في الاقتصاد العالمي. ويكمل مجال النشاط هذا من خلال سياسات فرادى الشركات، كما تذكر اللجنة، إجراءات الحكومة لكنه لا يحل محلها. ولا بد مع ذلك من تدعيم طريقة عمل هذه المبادرات الطوعية التي تقوم بها الشركات كيما تساهم في تحقيق الهدف العالمي المتمثل في توفير العمل اللائق للجميع.

وقد شاركت طائفة واسعة من الشركات والقطاعات والجماعات المدنية في السعي إلى تعزيز احترام الأهداف الأخلاقية والاجتماعية في سياق تصريف الأعمال[8]. وقد تجاوزت بعض الشركات حدودها الخاصة، ساعية إلى تحسين ظروف العمل ودعم أهداف إنسانية واجتماعية أخرى ضمن سلاسل الإمداد العالمية التي تنتمي إليها في البلدان والمجتمعات التي تعمل فيها. وتقوم بذلك بأساليب مختلفة: من خلال ما تعتمده من مدونات قواعد السلوك، ومبادئ الإمداد الأخلاقي والإبلاغ الاجتماعي وتقارير الاستدامة؛ وبالمشاركة في برامج التصديق والشراكات بين أصحاب المصالح المتعددة بهدف الرصد والتحقق؛ ومن خلال مشاركتها في شراكات إنمائية مع المجتمعات والمنشآت المحلية.

وتوفر منظمة العمل الدولية مراجع عالمية هامة، تشمل *إعلان عام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، وإعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسات الاجتماعية*. ويجمع ميثاق الأمم المتحدة العالمي بين منظمة العمل الدولية وغيرها من وكالات الأمم المتحدة إلى جانب الشركات وأصحاب المصالح من أجل ترويج حقوق الإنسان العالمية وقيم العمل والبيئة في صفقات الأعمال المبرمة عالميا. وتعكس اللجنة ذاتها، في تقريرها، الرأي الذي أعرب عنه في بعض القطاعات ومفاده أن مصداقية المبادرات الطوعية كتلك المستلهمة من الميثاق العالمي، تعتمد على نظم الشفافية والمساءلة المستخدمة في القياس والإبلاغ والرصد[9].

وتتيح منظمة العمل الدولية المكان الأنسب للتحليل والحوار الاجتماعي ووضع السياسات بشأن تلك المسائل. وتضفي تركيبتها الثلاثية على ما تضعه المنظمة من سياسات ومعايير للعمل شرعية خاصة في عالم العمل. ويشرف المكتب بالفعل على العديد من البرامج الرامية إلى دعم المبادرات الخاصة لأصحاب المصالح المتعددة من زاوية أو من أخرى: ومن بين هذه البرامج الشراكات الصناعية في قطاع الصادرات[10]، والحوارات الرامية إلى تحديد سبل مساهمة المنشآت متعددة الجنسية في أماكن عملها. وتشمل موارد المعلومات قاعدة بيانات على الشبكة تتعلق بالمبادرات الطوعية[11]، وطائفة من مواد التدريب، وأدلة للمستعملين وكراسات التطبيق المتعلقة بإدماج معايير العمل ومبادئه في المبادرات الطوعية. وباستطاعة منظمة العمل الدولية أن تزيد في تطوير هذه القدرات، من خلال بناء قاعدة معارف واعتماد إجراءات تعاونية وإقامة حوار اجتماعي.

ويوصي تقرير اللجنة المنظمة الدولية لأصحاب العمل بالمساعدة على تحسين مشاركة دوائر الأعمال في إدارة العولمة من خلال النشر، والتدريب ومناقشة قضايا إدارة الشركات والمسؤولية الاجتماعية[12]. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تساعد على تدعيم منظمات أصحاب العمل وغيرها من الفعاليات من خلال تقديم الدعم التقني إلى مختلف المبادرات ومن خلال وضع برامج التوعية والتدريب لبناء القدرات. وعلى المستوى العالمي، يتيح الدور العملي للمنظمة في الميثاق العالمي والشراكات المماثلة فرصة لتيسير المساهمات الأساسية لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الدولية، وتعزيز أطر أقوى متفق عليها عموما للشفافية والمساءلة والتناسق.

---

8 أنظر وثيقتي مجلس الإدارة: ، الدورة ٢٧٣، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٨ GB.288/WP/SDG/3، مرجع سابق، و GB.273/WP/SDL/1.

9 أنظر الفقرة ٥٥٤.

10 مثال على نهج قائم على التنمية هو مثال مبادرة الكاكاو الدولية، الرامية إلى إلغاء عمل الأطفال في الوقت الذي يجري فيه بناء قدرة محلية لرصد عمل الأطفال، وتقديم الحماية الاجتماعية، والتعليم والتدريب، وتحسين الهياكل القانونية، وتقوية قدرة المنتجين المحليين.

11 أنظر: www.ilo.org/basi.

12 أنظر الفقرة ٥٥٦.

ولا بد من تنمية المعرفة بكيفية إسهام هذه المبادرات الطوعية في توفير العمل اللائق كي يتسنى استخلاص مبادئ توجيهية بشأن أفضل الممارسات. وتشمل هذه المعرفة الشراكات الإنمائية مع المجتمعات و/أو المنشآت المحلية، ومساهمة المسؤولية الاجتماعية للشركات والمبادلات التجارية الأخلاقية في توفير العمل اللائق، والإدارة الأخلاقية لسلاسل الإمداد. ويسترعي تقرير اللجنة الانتباه إلى العدد الكبير من الفعاليات المختلفة المشاركة في هذه المبادرات، والتي يلتمس الكثير منها توجيهات منظمة العمل الدولية بشأن كيفية إدماج معاييرها الخاصة بالعمل، التي كثيرا ما تحيل إليها هذه المبادرات، في نظم الإدارة، وكيفية الإبلاغ عنها ورصدها [١٣]. ومن اللازم صياغة مبادئ تتعلق بالعمليات القائمة على المشاركة والمساءلة، التي تستجيب إلى احتياجات الشركات وأصحاب المصالح الآخرين. وينبغي أيضا تنمية المعارف بشأن نظم ومنهجيات الإبلاغ والتحقق والرصد. كما ينبغي تنمية قدرة الفعاليات المعنية على المشاركة في هذه المبادرات، سواء تعلق الأمر بحكومات البلدان النامية أو بالمراقبين الاجتماعيين.

ويعد الحوار واسع النطاق أساسيا لوضع المبادئ والسياسات العامة وأفضل الممارسات فيما يتعلق بهذه المبادرات الطوعية بحيث يتسنى لها أن تساهم مساهة فعالة في البعد الاجتماعي للعولمة. ويقترح تقرير اللجنة أن تمضي منظمة العمل الدولية في وضع السياسات بشأن هذه المسألة. وعلى وجه الخصوص، تُدعى المنظمة إلى تنظيم منتدى تشارك فيه منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الدولية، ويتعلق بمساهمة المسؤولية الاجتماعية للشركات وغيرها من المبادرات الطوعية في تحقيق عولمة أكثر عدلا. ويقترح التقرير إمكانية أن يتخذ هذا الأمر شكل حوار بشأن وضع السياسات يرمي إلى إنشاء حيز للتواصل والتبادل بين كل الفعاليات المعنية، وإشراك أصحاب الخبرة الهامة في الميادين ذات الصلة، وأصحاب المصالح، والمسؤولين عن تنفيذ التغيير، في هذه العملية[١٤]. ولمتابعة هذه التوصية، اقتُرح أن يتولى المكتب، بالتنسيق مع الهيئات المكونة، إعداد برنامج عمل أولي يتعلق بحوار وضع السياسات، وسلسلة من التقارير الموجزة بشأن المسائل الرئيسية. وعلى هذا الأساس، يمكن للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تنظر في شكل المنتدى المقترح ومحتواه. ومن الواضح أن منظمة العمل الدولية يمكن أن تؤدي دورا هاما في هذا المضمار.

13 أنظر الفقرة ٤٢٧.

14 أنظر الفقرتين ٦١٤ و٦١٦.

الفصل الرابع

النمو والاستثمار والعمالة: الحاجة إلى الحوار والتناسق العالمي للسياسات

تتمثل إحدى الرسائل الرئيسية في تقرير اللجنة، على غرار ما نص عليه إعلان فيلادلفيا، في أن السياسات الاجتماعية وحدها لا يمكن أن تحقق التقدم الاجتماعي[1]. إذ يعتمد الأمر إلى حد كبير على تطوير الاقتصاد والمالية والتجارة والتكنولوجيا والنهوض بالاستثمار والبيئة وغيرها من المجالات. لكن السياسات في هذه المجالات المختلفة، على المستوى العالمي والوطني سواء، غالبا ما تنفذ بالتوازي، دون مراعاة كيفية تفاعل هذه المجالات فيما بينها بالقدر الكافي. ويتدعم هذا الاتجاه بفعل التوزيع القطاعي للمسؤولية بين مختلف الوزارات والوكالات الدولية.

وعلى هذا الأساس، يوصي تقرير اللجنة بزيادة التناسق بين السياسات الدولية الرامية إلى تحقيق هدف عولمة عادلة وشاملة كاستراتيجية عامة يمكن للنظام متعدد الأطراف توخيها. ويفيد التقرير أن انعدام التناسق بين سياسات التجارة والاستثمار والسياسات المالية والاجتماعية لمختلف المنظمات يعد عاملا أساسيا في قصور العولمة عن خدمة الأهداف الرئيسية المتمثلة في العدل وتوفير الفرص والعمالة على وجه أكمل.

وقد أصبحت الحاجة إلى سياسات اجتماعية واقتصادية متكاملة أكثر إلحاحا مع تنامي العولمة. إذ باتت التطورات في مجال معين تؤثر بصفة أسرع على المجالات الأخرى. وعلى سبيل المثال، سرعان ما تتحول أزمة مالية إلى أزمة عمالة وفقر. وبالمثل، يؤدي الترابط المتزايد بين البلدان إلى انعكاس تحولات السياسات في بلد ما، كتغير أسعار الصرف أو الفائدة، في تغير الصادرات أو العمالة في بلدان أخرى.

وبناء عليه، يقترح تقرير اللجنة مجموعة من "مبادرات تناسق السياسات" بين المنظمات داخل النظام متعدد الأطراف كوسيلة لتدارك هذا القصور الخطير. وتهدف هذه المبادرات إلى تحسين نوعية تنسيق السياسات بين المنظمات الدولية في ما يتعلق بالمسائل التي يتقاطع فيها تنفيذ ولاياتها وتتفاعل فيها سياساتها[2].

وتعتبر هذه المبادرات أداة مرنة وعملية يمكن من خلالها لأمانات المنظمات ذات الصلة أن تعمل سويا على صياغة مقترحات سياسات متكاملة بشأن المسائل الرئيسية التي تختار العمل عليها. وستتصرف كل منظمة وفقا لولاياتها ومن خلال صكوكها السياسية الخاصة. وتقدم أي استنتاجات يتفق عليها عند ذاك إلى مجالس إدارة المنظمات المشاركة في كل مبادرة كي تناقشها وتقدم توجيهات إضافية بشأنها. ويحاط مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي علما أولا بأول بالتقدم المحرز[3].

مبادرة تناسق السياسات فيما يتعلق بالنمو والاستثمار والعمالة

توصي اللجنة بوجوب أن تعالج المبادرة الأولى من تلك المبادرات مسألة "النمو والاستثمار والعمالة". وتقترح اللجنة إشراك هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة العمل الدولية في هذه المبادرة. وقد وقع الاختيار على هذه المسألة لأن مشاورات اللجنة بينت أن موقف الناس من العولمة قد ارتبط ارتباطا مباشرا، في كل البلدان، بتأثيرها على حياتهم في العمل. ويعد العمل اللائق مطمحا أساسيا يصبو إليه الناس أينما كانوا، ويعد تحقيق هذا المطمح وسيلة استراتيجية لتعميم فوائد العولمة

---

1 انظر الفقرات ٥٠٢ – ٥١٤.

2 انظر الفقرة ٦٠٧.

3 انظر الفقرة ٦١٠.

على الجميع. وتشكل مسألة النمو والاستثمار واستحداث العمالة شغلا شاغلا للحكومات ودوائر الأعمال والعمال والمجتمع المدني وعامة الناس في كل مكان. وعليه، سيستجيب إحراز تقدم في المسألة إلى مطلب سياسي رئيسي في جميع البلدان. وفي الآن ذاته، يعد تناسق السياسات في هذه المسألة عنصرا حاسما[4].

دواعي المبادرة

لا سبيل إلى استحداث مستدام للمزيد من العمالة الآخذة في التحسن إلا في سياق نمو عال ومستقر في الاقتصاد العالمي. ويعتمد ذلك بدوره على ضمان مستويات عالية من الاستثمار المنتج. وإضافة إلى ذلك، يمثل كل من "النمو" و"الاستثمار" متغيرا اقتصاديا استراتيجيا يعتمد على طائفة واسعة من السياسات والترتيبات المؤسسية. وتكتسي الترتيبات التي تنظم تدفقات التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر والتمويل والتكنولوجيا أهمية واضحة. كما يزداد ارتباط كل من هذه العناصر بالعناصر الأخرى نتيجة لتوسع نطاق العولمة.

غير أن شبكة العلاقات المترابطة لا تقف عند هذا الحد أبدا. فقد أثبتت التجربة أن "العمالة" ليست مجرد نتاج ثانوي جامد لهذه المتغيرات الاقتصادية. وتؤثر سياسات سوق العمل والمؤسسات الاجتماعية أيضا على النمو والاستثمار من خلال تأثيرها على اكتساب المهارات وروح المبادرة وتحمس العمال وإنتاجيتهم ودرجة تفاوت الأجور والدخل وتسوية نزاعات التوزيع المتفاوت. وكثيرا ما يوصف الإنفاق على التعليم والصحة بأنه استثمار في رأس المال البشري. وزيادة على ذلك، تؤثر سياسات تأسيس المنشآت والتجديد التكنولوجي تأثيرا متزامنا على الاستثمار والنمو والعمالة. وبالمثل، يعد استغلال إمكانات الاقتصاد غير المنظم كاملة بعدا أساسيا يؤثر بدوره على هذه المتغيرات الثلاث جميعها.

وبصورة مثالية، ينبغي أن توجه مجموعة السياسات المترابطة هذه بأكملها صوب تحقيق هدف استحداث العمالة المنتجة. غير أن الحالة الراهنة مختلفة. وتتشتت المسؤولية عن هذه السياسات المترابطة بين منظمات مختلفة، رغم أن دستور كل من صندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية قد تضمن التزاما عاما بالعمالة الكاملة، وأن استحداث الوظائف عنصر رئيسي في سياسات منظمة العمل الدولية والبنك الدولي. وقد جعل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية تحقيق العمالة الكاملة هدفا من أهداف الأمم المتحدة في كل مناطق العالم. غير أنه ينبغي القول من باب الإنصاف إن المنظمات المختلفة تتصدى لأولويات عملية فورية مختلفة وتعتمد أطرا نظرية مختلفة توجه عملها في هذا الصدد. ومتى تعلق الأمر بالعمالة، يُفترض عموما أن بلوغ أهداف من قبيل خفض التضخم أو زيادة تحرير التجارة سيشكل أيضا السبيل الأفضل والتلقائي للإسهام في بلوغ هدف العمالة. ويمثل كلا الأمرين بلا شك هدفا مهما من أهداف السياسات، إلا أنه لا يستجيب لمقتضى الحال إلا جزئيا.

ولا تزال البطالة الظاهرة مرتفعة في أنحاء كثيرة من العالم، ولا تزال البطالة الجزئية مستفحلة في العديد من البلدان النامية، كما تزايدت حدة مشاكل العمالة غير المأمونة المرتبطة بعدم الاتسام بالسمة المنظمة والتكيف الهيكلي. وقد ظهرت توترات بسبب تغير التوزيع العالمي للعمل، بما في ذلك الهجرة والتعاقد الخارجي.

وتلح اللجنة في دعوة كل المنظمات المعنية بالمسألة إلى بذل جهد من أجل إعادة النظر بصورة حاسمة في الوضع الراهن برؤية متفتحة والتزام جدي باستكشاف طرق تحقيق نتائج أفضل في مجالات النمو والاستثمار والعمالة. ومن واجب منظمة العمل الدولية، بوصفها الوكالة الدولية المسؤولة في المقام الأول عن الدفاع عن سياسات العمالة والسياسات الاجتماعية التي تجمع بين العدالة الاجتماعية والإنتاج الفعال، تنشيط النظر في أفكار اللجنة بخصوص تناسق السياسات لتحقيق العمل اللائق.

السير قدما

في أعقاب مناقشة اقتراحات اللجنة في اجتماع فريق العمل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة التابع لمنظمة العمل الدولية في اجتماعه المعقود في آذار/مارس ٢٠٠٤، بدأت جولة أولية من المشاورات مع الوكالات الشريكة في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٤. ورغم أن معظم المنظمات طلبت مزيدا من الوقت للتفكير، كانت ردود الفعل الأولى مشجعة. وسيقدم تقرير مستوفى إلى المؤتمر ومجلس الإدارة بشأن تقدم العمل التقني الاستكشافي المتعلق بهذه المبادرة. وتتمثل إحدى الأفكار في تشكيل فريق عمل متعدد الاختصاصات يتألف من موظفين من الوكالات المشاركة كي يعمل مع أبرز خبراء الاقتصاد، ومع مهنيين آخرين من دوائر الأعمال وميدان العمل والحكومات والمجتمع الأكاديمي.

4 نظر الفقرة ٦١١.

ويتمثل المقصد الرئيسي لهذا الاقتراح في أن تتفق المؤسسات المشاركة على أن الغرض هو المساهمة في تحقيق عولمة أكثر عدلاً تتيح فرصا للجميع. وسيركز الاقتراح على كيفية إسهام تحسين الإدارة السياسية للترابط بين النمو المستدام والاستثمار واستحداث العمالة في تحقيق هذا الهدف على أحسن وجه.

ويمكن أن تتمثل الخطوة الأولى في الاتفاق على مجموعة من السياسات التي تدخل في نطاق ولايات مؤسسية مختلفة، رغم ترابطها الواضح. وعلى هذا الأساس، ستباشَر عملية تقنية ترمي إلى تحقيق التكامل والتنسيق بين السياسات لتحديد التوازن والتسلسل المناسبين في ما يتعلق بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية. وستشمل العملية أمورا من بينها الاقتصاد الكلي والتمويل والتجارة والاستثمار وسوق العمل وما يتصل بذلك من سياسات اجتماعية بغية تحقيق نمو أعلى وأكثر استقرارا ورفع مستويات العمالة.

وستعرض خلاصة نقاشات فريق العمل هذا على الهيئات التنفيذية للمؤسسات المشاركة كي تناقشها وتقدم توجيهات بشأنها. وسيحاط المجلس الاجتماعي والاقتصادي ومجلس الرؤساء التنفيذيين في الأمم المتحدة علما بمستجدات مبادرة تناسق السياسات هذه.

منتدى سياسات العولمة

تتمثل فكرة ثانية من أجل تعزيز الحوار والتوصل إلى توافق الرؤى فيما يتعلق بكيفية توسيع نطاق البعد الاجتماعي للعولمة في مقترحات اللجنة بخصوص إجراء حوارات ومشاورات دورية في منتدى سياسات العولمة بشأن البعد الاجتماعي للعولمة بحضور كل الفعاليات والمؤسسات الهامة في الاقتصاد العالمي[٥]. وسيتيح هذا المنتدى حيزا للجمع بين وكالات النظام متعدد الأطراف وغيرها من المنظمات والمجموعات المعنية والأفراد المعنيين بالبعد الاجتماعي للعولمة. كما سيقيم الآثار الاجتماعية للتطورات والسياسات في الاقتصاد العالمي بصورة منتظمة[٦].

وسيستثمر المنتدى، فضلا عن توفير قاعدة للحوار بين أصحاب المصالح المتعددة، معارف وموارد وإمكانات كل المنظمات المشاركة في رصد التوجهات في مجال التأثير الاجتماعي للعولمة وفي تحليل مسائل السياسات. وسيرا على خطى اللجنة، يمكن لمنتدى سياسات العولمة أن يوفر ملتقى للمنظمات والمجموعات ذات الآراء المتضاربة كي يتسنى لها التفاعل ومناقشة المشاكل الاجتماعية الناشئة والطرق البديلة لمعالجتها. ولقد طلبت اللجنة، بوجه الخصوص، من منظمة العمل الدولية أن تأخذ بزمام المبادرة لمتابعة هذه التوصية بالتعاون مع المنظمات الدولية المعنية[٧].

وهذه التوصية جديرة بأن تؤخذ في الحسبان، وثمة أسباب عديدة لكي تؤدي منظمة العمل الدولية دورا مفيدا كميسر لتنفيذ هذه المبادرة. فقد شاع ذكر تاريخ المنظمة العريق وتجربتها الطويلة كساحة للحوار والاتفاق بين وجهات نظر قد تكون شديدة التضارب أحيانا. كما أن طائفة الاهتمامات الاقتصادية والاجتماعية المدرجة في برنامج المنظمة تكسبها خبرة واسعة. ويتمثل أحد الاعتبارات الإضافية التي تراعيها منظمة العمل الدولية ذاتها في مناقشة أهمية الاقتراح في أن ذلك سيساعد المنظمة على عرض قيمها وأساليب عملها على جمهور عريض وقادر على التأثير، في الوقت الذي تقوم فيه باستقاء المعلومات والأفكار من طائفة من الفعاليات المشاركة في جوانب مختلفة من مسار العولمة. وسيعزز الاقتراح أيضا تعاوننا التطبيقي مع وكالات أخرى. ولن تفضي النقاشات في ظل هذا المنتدى إلى ربط مختلف الآراء فحسب، ولا سيما الآراء التي قلما يستمع إليها في المنتديات الدولية، بل ستفضي أيضا إلى توافق تدريجي بشأن ما يتعين فعله لجعل العولمة قوة تغيير إيجابي. وقد يغدو ذلك مساهمة بناءة في بناء عولمة عادلة.

5 انظر الفقرات ٦١٩ – ٦٢٢.

6 انظر الفقرة ٦٢٠.

7 انظر الفقرة ٦٢١.

الفصل الخامس

إرساء أرضية اجتماعية اقتصادية

تمثل أحد جوانب تناسق السياسات الذي حظي باهتمام خاص من اللجنة في كيفية تأمين الحماية الاجتماعية والأمن الأساسي في ظل العولمة، كجزء من الجهد الأعم الرامي إلى جعل العمل اللائق هدفا عالميا. وتوصي اللجنة بأن تعتمد البلدان سياسات أقوى لمواجهة الضغوط الاجتماعية الناجمة عن العولمة[1]، وتقترح ضرورة اعتماد حد أدنى من الحماية الاجتماعية يكون مقبولا وغير متنازع فيه كأساس لإرساء أرضية اقتصادية اجتماعية للاقتصاد العالمي[2].

وإذ لا تسهب اللجنة في تعريف الأرضية الاجتماعية الاقتصادية، تقترح ثلاثة عناصر أساسية:

- إعمال الحقوق الأساسية في العمل وغيرها من الحريات المدنية والسياسية التي تكفل إمكانية التعبير الجماعي عن آراء المهمشين والمحرومين، ومن ثم الاستماع إليها لدى وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية[3]؛
- اعتماد سياسات عمالة تتعلق بالنساء والرجال في سن العمل وترمي إلى مكافحة الاستبعاد من سوق العمل وزيادة دخل العمال الفقراء وتمكين العمال المسرحين جراء التغيرات الهيكلية الناجمة عن العولمة من الانتقال إلى وظائف جديدة تستفيد من قدراتهم استفادة كاملة؛
- اعتماد سياسات حماية اجتماعية تكفل لجميع أفراد المجتمع التمتع بالمستوى الأساسي من الأمن فيما يتعلق بالدخل والصحة وغيرها من جوانب الرفاهية.

ومن الضروري أن يراعي مضمون هذه الأرضية الاجتماعية الاقتصادية الظروف والإمكانات الوطنية وألا يصمم بأسلوب موحد. ومع ذلك، يذكر التقرير، أنه نظرا لما يكتسبه تضييق الثغرات على مستوى الدخل والأمن فيما بين البلدان من أهمية لبناء عولمة عادلة، ونظرا لضعف قاعدة الموارد في العديد من البلدان الأقل نموا، لا بد من زيادة الدعم الدولي للجهود الوطنية الرامية إلى بناء نظم الحماية الاجتماعية.

ولن يتسنى بين عشية وضحاها تقديم تعريف بسيط ووحيد لما قد يشكل أرضية اجتماعية اقتصادية. لكن الفكرة تحمل قوة معنوية خارقة. وتبين اللجنة أن الأمن الأساسي حق من حقوق الإنسان المعترف بها. ومع ذلك، لا يتمتع ثمانية أفراد من أصل عشرة من سكان العالم اليوم بهذا الحق. ويتسبب انعدام الحماية الاجتماعية بقدر لا يستهان به في شقاء فئات العمال والأسر العاجزة عن مجابهة الطوارئ والمخاطر. كما أنه غير مجد من الناحية الاقتصادية. وتتسبب شدة انتشار الحوادث والأمراض المهنية التي يمكن استدراكها في ضياع أيام عمل وخسارة الدخل. كما تتأثر الإنتاجية والنمو الاقتصادي سلبا. وقد أدى تحرير الأسواق وإعادة الهيكلة الاقتصادية واشتداد المنافسة المتصلة بالعولمة إلى ازدياد انعدام الأمن فيما يتعلق بالعمالة والدخل، وزاد من ثم الحاجة إلى الحماية الاجتماعية. أما استمرار استشراء وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز فقد جعل الحاجة إلى بذل جهود لإرساء أرضية اجتماعية اقتصادية أكثر إلحاحا، وبين قيمة مدونة سلوك منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وعالم العمل[4]. فلا يمكن العمل على منع انتشار متلازمة نقص المناعة البشرية

---

1 الفقرة ٢٨٧.

2 الفقرة ٤٩١.

3 الفقرتان ٢٨٨-٢٨٩.

4 مكتب العمل الدولي: بيان توافق الآراء الصادر عن الاجتماع الأقاليمي الثلاثي بشأن أفضل الممارسات في السياسات والبرامج المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، جنيف، ١٥-١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

وتوفير الدعم والرعاية لحاملي الفيروس/الإيدز والمتأثرين بعواقبه، لا سيما الأجداد واليتامى، إلا على أساس التضامن الاجتماعي الدولي.

وتحظى العديد من عناصر الأرضية الاجتماعية الاقتصادية العالمية بالفعل باهتمام منظمة العمل الدولية. وتعتبر جميع إجراءات منظمة العمل الدولية في ما يتصل بالحقوق الأساسية في العمل، والعمالة، والدخل الأساسي، وشتى جوانب الأمن الاجتماعي ذات صلة بالموضوع. وتتمثل الأسئلة التي يتعين طرحها، أولا، في تحديد كيف يمكن لهذه العناصر المختلفة مجتمعة أن تستجيب لاحتياجات طائفة متنوعة من المجموعات التي تعوزها اليوم الوسائل الضرورية لتحقيق الأمن الأساسي؛ ثانيا، كيف يمكن لهذه العناصر أن يعزز بعضها بعضا، بحيث تدعم إجراءات الحقوق الأساسية مثلا إجراءات الضمان الاجتماعي أو العمالة. وبعبارة أخرى، كيف تتكامل مجالات العمل هذه كي تطال الأشخاص المعنيين كافة، وكيف يمكن تنظيمها في مجموعات متناسقة من التدابير؟

المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

يبرز تقرير اللجنة أهمية حث وتيرة التقدم صوب تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بالنسبة لجميع العمال، نساء ورجالا. إذ يعد التحرر من العمل الجبري والقضاء على عمل الأطفال والقضاء على جميع أنواع التمييز وإقرار الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، أمورا لا غنى عنها لتحقيق الكرامة الإنسانية والمساواة والأمن. كما تعتبر المعابر إلى تطبيق حقوق الإنسان وحقوق العمل الأخرى. وإذ سنعود إلى هذه المسألة في الفصل السابع المتعلق بمعايير العمل، فلن نسهب في الحديث عنها في هذا الفصل، لكن من اللازم اعتبار هذه الحقوق الأساسية جزءا لا يتجزأ من أي مجموعة من الشروط الدنيا في الاقتصاد العالمي.

سياسات عمالة من أجل دخل مأمون من خلال العمل اللائق

يعتبر الدخل من العمل بما يكفي لتلبية احتياجات الأسر الأساسية أمرا جوهريا لتحقيق الأمن الاجتماعي الاقتصادي. إذ يوفر العمل في جميع المجتمعات المصدر الرئيسي للدخل. كما يمثل العمل مصدر الاعتراف وتحقيق الذات بالنسبة للأفراد. وتشكل إتاحة فرص عمالة وافرة ومجزية للرجال والنساء أساس إنشاء أرضية اجتماعية اقتصادية. وينبغي أن يصبح توفير العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية هدفا ذا أولوية بالنسبة للسياسات العالمية والوطنية.

وما أبعدنا عن هذا الهدف. فمعدلات البطالة الظاهرة عالية بشكل غير مقبول في العديد من البلدان الصناعية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية وذات الدخل المتوسط. أما في معظم البلدان النامية، فيؤدي نقص الفرص في الاقتصاد المنظم إلى شتى ضروب البطالة الجزئية، كالعمل غير المنتج أو العمالة العارضة في الاقتصاد غير المنظم. وعلى هذا النحو، يعمل كثير من النساء والرجال ساعات طويلة لقاء دخل زهيد. وتتضرر معظم النساء أضعاف ذلك: إذ يعملن لساعات أطول من الرجال داخل البيت وخارجه، وذلك في الغالب مقابل أجور أقل بكثير أو بلا مقابل. كما يعانين من انعدام الأمن الوظيفي بقدر أكبر.

ويتمثل أحد أساليب قياس التقدم المحرز صوب تحقيق هدف العمالة الكاملة كما نصت عليه اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤(رقم ١٢٢)[5]، في تحديد أهداف لمعدل العمالة كحصة من مجموع السكان في سن العمل أو شتى فئات العمال. وعلى سبيل المثال، يرمي الاتحاد الأوروبي إلى الوصول بإجمالي معدل العمالة إلى نسبة ٧٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٠، على أن تتخطى عمالة النساء معدل ٦٠ في المائة وأن تبلغ عمالة العمال الأكبر سنا (٥٥-٦٤) معدل ٥٠ في المائة. وبنهاية عام ٢٠٠٢، حقق الاتحاد الأوروبي على التوالي معدل ٦٤,٣ في

---

5 تنص المادة ١ من الاتفاقية على ما يلي:

١- على كل دولة عضو أن تعلن وتتابع، كهدف أساسي سياسة نشطة ترمي إلى تعزيز العمالة الكاملة المنتجة والمختارة بحرية، بغية تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية، ورفع مستويات المعيشة، وتلبية المتطلبات من القوى العاملة والتغلب على البطالة والبطالة الجزئية.

٢- ستهدف السياسة المذكورة كفالة ما يلي:

(أ) توفير فرص عمل لجميع المتاحين للعمل والباحثين عنه؛

(ب) أن يكون هذا العمل منتجا بقدر الإمكان؛

(ج) أن يتاح لكل عامل حرية اختيار العمل وأن تتوفر أفضل فرصة ممكنة لشغل الوظيفة التي تناسب قدراته ومؤهلاته وأن يستخدم مهاراته ومواهبه فيه، بغض النظر عن العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي.

المائة و ٥٥,٦ في المائة و ٤٠,١ في المائة[٦] لهذه الفئات. ويمكّن استخدام حد مرجعي لمعدل العمالة، البلدان من قياس التقدم المحرز وتقييم تأثير السياسات الرامية إلى مكافحة الاستبعاد من سوق العمل. ولئن يصعب استهداف المشاركة في العمالة أكثر في البلدان التي يستعصي فيها جمع البيانات المتعلقة بالعمالة، لا سيما تلك التي يتفشى فيها الاقتصاد غير المنظم، يساعد ذلك في تصميم سياسات تركز على المجموعات المعرضة للفقر جراء تهميشها من العمل اللائق.

وكما أشير إليه في الفصل الثاني، تعتمد منظمة العمل الدولية طائفة واسعة من البرامج الرامية إلى مساعدة البلدان على وضع وتنفيذ استراتيجيات وسياسات موجهة نحو العمالة. ولدى التفكير في مفهوم أرضية اجتماعية اقتصادية، يكتسي اعتماد سياسات عمالة ترمي إلى مكافحة الاستبعاد الاجتماعي، وتنمية المنشآت الصغيرة، ودمج الاقتصاد غير المنظم في الإطار القانوني للاستثمار والتجارة والعمالة، أهمية بالغة. كما ينبغي إيلاء اهتمام متجدد إلى آليات تحديد الحد الأدنى للأجور[٧] وشروط الاستخدام وتشجيع التقيد بمعايير السلامة والصحة المهنيتين. وينبغي صياغة مقترحات بشأن سير نظم الإنتاج العالمية على نحو أكثر إنصافا كي يكون لها تأثير إيجابي على الدخل والعمالة.

وقد حثت العولمة وتيرة إعادة الهيكلة الاقتصادية في معظم الاقتصادات. وفي غياب سياسات فعالة، تزيد هذه التغيرات من هول النكبة وانعدام الأمن بالنسبة للأشخاص المسرحين والمنشآت الضعيفة والمجتمعات التي يعيش فيها هؤلاء وتنشط فيها تلك المنشآت. ونحتاج إلى نهج يتجاوز فكرة شبكة السلامة الاجتماعية لتأمين دخل كفاف للنساء والرجال الذين يفقدون وظائفهم جراء برامج التكيف الهيكلي. وتشمل سياسات إعادة الهيكلة الاجتماعية والاقتصادية الفعالة طائفة واسعة من التدابير المتنوعة الرامية إلى تعزيز القدرة التنافسية والقابلية للاستخدام، بما في ذلك التطور التكنولوجي واكتساب المهارات وتقديم إعانات البطالة وتحسين معلومات سوق العمل والمساعدة المقدمة إلى المشاريع الجديدة. ويمكن إيلاء اعتبار لطرق تعبئة التمويل التي يمكن توجيهها إلى مناطق أفقر في البلدان تضررت بشدة جراء التحولات التي طرأت على التجارة أو التكنولوجيا. والبلدان التي تتبع سياسات لإدارة تغيرات العمالة الناجمة عن العولمة إدارة فعالة والتي تقل فيها التوترات، مؤهلة أكثر من غيرها من البلدان التي تفتقر إلى ذلك، للاستفادة من المنافع التي يحتمل أن تدرها العولمة ولتجنب تكاليفها. ويتزايد في هذه المناطق الطلب على خدمات المشورة التقنية التي تقدمها منظمة العمل الدولية، ويمكن تعزيز قدراتنا في إطار جهد يرمي إلى الاستجابة لمقترحات اللجنة فيما يتعلق بإرساء أرضية اجتماعية اقتصادية.

توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل المستبعدين

تشدد اللجنة في تقريرها على أهمية وضع نظم فعالة للحماية الاجتماعية كيما توزع فوائد العولمة توزيعا منصفا داخل البلدان[٨]. ويؤكد هذا الكلام مقصد القرار المتعلق بالضمان الاجتماعي المعتمد في مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠١، والذي اعتبر توسيع تغطية الضمان الاجتماعي كي تشمل غير المشمولين بالنظم القائمة أمرا ذا أولوية[٩]. ولإنفاذ هذا القرار، أطلقت عام ٢٠٠٣ حملة عالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع[١٠]. وتتمثل استراتيجية الحملة في تشجيع البلدان على إجراء تشخيص شامل لاحتياجات الناس من الضمان الاجتماعي، والموارد المتاحة لتلبية هذه الاحتياجات، وتحديد مختلف الفعاليات والمؤسسات القادرة على المساهمة في توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي. وفي البلدان النامية، تولى الأولوية إلى إيجاد سبل لتوفير تغطية ملائمة وفعالة للعاملين في القطاع غير المنظم ولأسرهم. وتتمثل الخيارات الأساسية في إقرار أو توسيع التأمين الاجتماعي القانوني والصناديق الصحية التآزرية التي تديرها المجتمعات المحلية والإعانات الاجتماعية الممولة من الضرائب. وفي معظم البلدان، يكون الربط بين مزيج من هذه الخيارات في استراتيجية وطنية أنجع السبل للمضي قدما. وفي بعض الحالات، يمكن للتغطية الخاصة أن تؤدي دورا، لكنها محدودة جدا فيما يتعلق بإرساء أرضية اجتماعية اقتصادية إذ لا تتيح سوى نطاق محدود لتقاسم المخاطر الاجتماعية وتوزيع تكاليف تمويل الحماية الاجتماعية توزيعا متكافئا[١١].

---

6 أنظر: European Commission: *European Employment 2003: Recent trends and prospects* (Luxembourg, 2003).

7 أنظر: C. Saget: *Can minimum wage policy reduce poverty?*, Labour Education 2004/1-2, No. 134, special issue on Poverty Reduction Strategy Process, Geneva, 2004.

8 الفقرة ٢٨٧.

9 مكتب العمل الدولي: *قرار واستنتاجات بشأن الضمان الاجتماعي*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، الفقرة ٥.

10 الحملة العالمية بشأن الضمان الاجتماعي وتوفير التغطية للجميع: تقرير مرحلي، وثيقة مجلس الإدارة GB.289/ESP/5 ، الدورة ٢٨٩، جنيف، آذار/مارس ٢٠٠٤.

11 أنظر:

وإذ يمكن أن توفق الجهود الوطنية المستهدفة في تحسين الضمان الاجتماعي إلى حد ما بالنسبة للمحرومين، يتعين استكمال هذه الجهود بالمساعدة الدولية، كيما يتحقق هدف توفير التغطية العالمية في غضون أجل معقول. وتبحث منظمة العمل الدولية جدوى توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية لتشمل المجتمعات المحلية والعاملين في الاقتصاد غير المنظم من خلال الشبكة الإستئمانية الاجتماعية العالمية[12]. ويكمن الغرض من ذلك في توفير الحد الأدنى من التغطية الأساسية للصحة والدخل من خلال الجمع بين مساهمات الأسر والسلطات الوطنية في البلدان النامية والمساهمات الطوعية للأفراد والمنظمات في البلدان الثرية.

ويمكن أن تسهم أربعة مجالات كان فيها لمنظمة العمل الدولية تجارب إيجابية إسهاما كبيرا في تدعيم مفهوم إرساء أرضية اجتماعية اقتصادية.

أولا، *التأمين الصحي المجتمعي*. يشتد الطلب على التأمين الصحي، ولا سيما في صفوف المحرومين من الحماية باختلاف أشكالها. ويتمثل أحد الخيارات المتاحة للعمال والأسر في البلدان ذات الدخل المنخفض في وضع نظم للضمان الاجتماعي المجتمعي أو الانضمام إليها. وقد اكتسبت منظمة العمل الدولية خبرة ومعرفة فيما يتعلق بنقاط قوة وضعف هذه الصناديق. وكثيرا ما تكون استدامة هذه الصناديق من الناحية المالية موضع شك إذا أخذت على حدة. غير أن بعض الحالات شهدت اعتماد طرائق ابتكارية تجمع بين المساهمات المحلية والإنفاق العام والمساعدة الدولية. كما يمثل ربط المبادرات المحلية بنظم التأمين الوطنية طريقة أخرى تستحق المزيد من البحث[13].

ثانيا، *نظم الحد الأدنى للمعاشات*. بينت العديد من البلدان أن اعتماد نظم الحد الأدنى للمعاشات الممولة من الضرائب لفائدة الفقراء المسنين والمعوقين والأمهات الوحيدات والأسر اليتيمة المتأثرة بوباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أمر ممكن التحقيق. وتتوافر الوثائق المتعلقة بالفوائد الجمة من هذه النظم – من المساواة بين الجنسين إلى تماسك الأسر والحضور الدراسي[14]. ويمكن أن تنظر منظمة العمل الدولية في توسيع نطاق المساعدة لإثبات جدوى هذه البرامج في بلدان أخرى ووضع مبادئ توجيهية. وحيثما تحول القيود المالية في الوقت الراهن دون تنفيذ هذا الخيار، وينبغي إعداد مقترحات من أجل تقديم المساعدة المالية الدولية.

ثالثا، *المنح النقدية من أجل التعليم الابتدائي*. لا يستطيع عشرات الملايين من الأطفال الالتحاق بالمدارس أو إتمام التعليم الأساسي بسبب فقر أسرهم. ويساق معظمهم على هذا النحو إلى شكل من أشكال عمل الأطفال. إلا أن بلدانا قليلة، وبخاصة البرازيل وجنوب إفريقيا، تنظر في اعتماد، أو تعتمد مخططات تقديم منح نقدية للأسر الفقيرة شريطة حضور أبنائها إلى المدارس[15]. وقد اكتسب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال التابع لمنظمة العمل الدولية خبرة كبيرة في مخططات ترمي إلى مكافحة عمل الأطفال بالجمع بين دعم الأسر للتعليم وغير ذلك من الاحتياجات الأساسية[16]. وثمة مجال للارتقاء بهذه المبادرات الناجحة إلى مستويات وطنية وتوسيعها لتشمل بلدانا أخرى تواجه المشاكل ذاتها. ولا بد من الجمع بين الجهود الوطنية والمساعدة الدولية السخية.

رابعا، *إعادة توجيه الإنفاق العام من أجل توسيع نطاق التغطية الأساسية*. تواجه نظم الضمان الاجتماعي القانونية، على تواضع تغطيتها، قيودا صارمة تتعلق بالإدارة العامة والقدرات التقنية والإدارية والاستدامة المالية. ولئن يمكن تمويل زيادة النفقات الاجتماعية بواسطة حث النمو الاقتصادي، فكثيرا ما تعتبر التكاليف أعلى من القدرات المالية على المدى القصير. وفي العديد من البلدان، لا يكمن الهدف الرئيسي في زيادة الإنفاق وإنما في إعادة توجيه النفقات الحالية نحو تحقيق التغطية الأساسية. وثمة ما يكفي من المعرفة والتجربة على الصعيد العالمي لتمكين نظم الضمان الاجتماعي من تحقيق الاستدامة المالية والإدارية على المدى البعيد[17].

W. Van Ginneken: *Extending social security: Policies for developing countries*, ESS Paper No. 13 (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2003).

12 أنظر: ILO: *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future* (Geneva, 2003).

13 أنظر:

L. Steinwachs: *Extending health protection in Tanzania: Networking between health financing mechanisms*, ESS Paper No. 7 (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2002).

14 أنظر:

E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS Paper No. 6 (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch 2002)

15 أنظر:

L. Lavinas, O. Tourinho and M. Lígia Barbosa: *Assessing local minimum income programmes in Brazil*, ILO, Socio-Economic Security Programme, June 2001; G. Standing and M. Samson: *A basic income grant for South Africa*, ILO Socio-Economic Security Programme, Dec. 2003.

16 أنظر: ILO: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour*, (Geneva, IPEC, 2004).

17 أنظر:

E. Reynaud: *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS Paper No. 3 (Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch, 2002).

وتستطيع منظمة العمل الدولية أن تساعد على إتاحة هذه الخبرة كلّما وحيثما اقتضى الأمر. كما يمكن النظر في وضع مدونة للممارسات الحسنة أو المبادئ الأساسية في إدارة نظم الضمان الاجتماعي.

طريق المستقبل

سيستوجب تحقيق عولمة عادلة وضع آليات لتعميم فوائد النمو على المحرومين وضمان ألا تقع تكاليف التغيير بشكل غير متناسب على كاهل أي فئة، ولا سيما أقل الناس قدرة على التكيف. ومن المرجح أن يشكل إرساء أرضية اجتماعية اقتصادية لكل بلد ترتبط بإطار للدعم الدولي، جزءا أساسيا من البعد الاجتماعي للعولمة. وتمثل مجموعة المبادرات والإجراءات المشار إليها أعلاه منطلقا يلزم توسيعه وتدعيمه. ويقتضي بناء أرضية أساسية اعتماد مجموعة مدروسة ومتناسقة ومتكاملة من التدابير تكفل الحقوق وانتشار فرص الحصول على العمل اللائق وتوفر حماية مناسبة من المخاطر الاجتماعية والاقتصادية.

وستتمثل الخطوة الأولى صوب اعتماد هذا البرنامج في استكمال وضع مفهوم إرساء أرضية اجتماعية اقتصادية للاقتصاد العالمي. ويتطلب ذلك السعي إلى الإجابة عن أسئلة أساسية من قبيل التساؤل عما ينبغي أن تكون عليه هذه الأرضية، وما هي الأهداف التي يمكن رسمها وما هي حدودها الزمنية، وما هو مدى الإخفاق الحالي وما هي أسبابه التقريبية، وما هي أكثر السياسات فعالية وما هي تكلفتها المحتملة؟ وفيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة، يشير تقدير أولي قامت به منظمة العمل الدولية في الآونة الأخيرة إلى أنه ينبغي تخصيص قرابة ٢ في المائة من الدخل الوطني الإجمالي العالمي كي يُتاح لجميع فقراء العالم الحد الأدنى من أمن الدخل والوصول إلى خدمات التعليم الأساسية وإلى الرعاية الصحية الأساسية.[١٨]

وستتمثل الخطوة التالية في تحديد خطة عمل تطبيقية لدعم مشاركة الناس والمجتمعات المحلية في الاقتصاد العالمي مشاركة عادلة ومتوازنة. وسيتطلب ذلك النظر في تصميم وتطبيق مجموعات متكاملة من السياسات لتغطية الأعداد الكبيرة من الناس المحرومين حاليا من الحماية الاجتماعية الأساسية. ونظرا لما يصبو إليه هذا البرنامج من أهداف عالمية، ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تدعو غيرها من الوكالات الدولية المعنية إلى المساعدة على وضع المفهوم وخطة العمل. وستشمل القضايا الرئيسية تحديد أشكال وتكاليف الإجراءات اللازمة على الصعيدين الدولي والوطني على التوالي؛ ونطاق " الارتقاء بمستوى" المبادرات القائمة التابعة لمنظمة العمل الدولية وغيرها؛ ووضع نهج مرحلي لإرساء أرضية اجتماعية اقتصادية من أجل الاقتصاد العالمي.

وفي استطاعة منظمة العمل الدولية، بفضل تركيبتها الثلاثية وتركيزها على العناصر المكونة الثلاثة للأرضية الاجتماعية الاقتصادية، أن تباشر الدراسة والنقاش اللازمين للاستجابة على نحو بناء لاقتراح اللجنة. وقد يستغرق ترسيخ فكرة نشر التضامن الاجتماعي خارج الحدود الوطنية بعض الوقت، وهو أمر يتطلب النقاش والدعاية. لكن التجربة تبين أن أهداف اليوم الطموحة قد تبدو غدا طبيعية، إذا قامت على أساس الحوار وتوافق الآراء.

18 أنظر:

M. Cichon: *Reaching out to 100 million poor? Designing resource mobilization strategies to combat old-age poverty through universal pensions*, A concept note (Geneva, 2004, forthcoming).

الفصل السادس

الاقتصاد العالمي وتنقل الأشخاص عبر الحدود

تحلل اللجنة العالمية بشيء من التعمق تزايد الهجرة الدولية، وتخلص إلى أن الارتفاع الحالي لوتيرة تنقل الأشخاص عبر الحدود، رغم المراقبة الصارمة التي تفرضها الدول الصناعية، مرتبط بالعولمة. وتلاحظ اللجنة تدفقات عارمة فيما بين الدول النامية وأيضا من الجنوب إلى الشمال. ويشير تقرير اللجنة إلى وجود برنامج واسع ومثمر من أجل العمل متعدد الأطراف ويحدد ثلاثة مستويات للنقاش:[1]

- إنعاش الاتفاقات الدولية القائمة؛
- إقامة حوار بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد بشأن قضايا تهم المصلحة المشتركة على أساس ثنائي أو متعدد الأطراف أو إقليمي أو عالمي. وقد يتضمن جدول الأعمال معلومات عن الفائض والنقص في سوق العمل وطرق استجابة السياسات لذلك، كما قد يحدد واجبات المتعاقدين مع العمال المهاجرين، وتدابير لمكافحة الاتجار، ومشاكل المهاجرين غير الشرعيين؛
- إعداد عملية لإرساء إطار متعدد الأطراف.

وباتت قضية الهجرة عبر الحدود إحدى أبرز القضايا المطروحة للنقاش في إطار جدول الأعمال الدولي، بما في ذلك جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي في دورته لعام ٢٠٠٤.[2] وإذ يعتمد كل بلد قوانين ولوائح بشأن قبول الأجانب، تبقى مراقبة الدخول إلى الأراضي الوطنية سمة مميزة للدولة ذات السيادة. وإذ تسعى العديد من الدول إلى جلب العمال الأجانب، تميل الحكومات الوطنية إلى مسك سجلات المراقبة النهائية لأعداد الوافدين إلى أراضيها للعمل والإقامة فيها. بيد أن استفحال المشاكل المرتبطة بالتنقلات العابرة للحدود، ولا سيما تصاعد وتيرة التدفقات غير النظامية، يوحي بأن اللوائح الوطنية والاتفاقيات الدولية والاتفاقات الإقليمية القائمة فشلت في وضع نظام مرض لإدارة الهجرة إدارة عادلة. ويفيد تقرير اللجنة أن غياب إطار متعدد الأطراف لإدارة الهجرة العابرة للحدود يمثل ثغرة أساسية في الهيكل المؤسسي الحالي الخاص بالاقتصاد العالمي.[3]

وبيّنت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية في دراستها الاستقصائية العامة لسنة ١٩٩٩، المتعلقة بمعايير المنظمة وأنشطتها بشأن العمال المهاجرين أنه لا بد من النظر في نهج جديدة. وهذا ما حدا بمجلس الإدارة إلى اتخاذ قرار باستهلال نقاش عام بشأن العمال المهاجرين خلال مؤتمر العمل الدولي في دورته لعام ٢٠٠٤. ويبين تشكيل لجنة عالمية معنية بالهجرة في كانون الثاني/ يناير عام ٢٠٠٤ بمزيد الوضوح أن عملية التفكير التي أرستها منظمة العمل الدولية جزء من المباحثات الدولية المتنامية لمعرفة ما إذا كان ينبغي وضع إطار محدد يتيح الاستفادة من تنقل الأشخاص عبر الحدود بأقصى قدر بالنسبة إلى المهاجرين وأسرهم، وبلدان المنشأ والمقصد، و خفض المساوئ والتكاليف إلى أدنى حد.

البحث عن عمل في ظل اقتصاد عالمي

تشمل الهجرة الدولية شتى أنواع التنقلات عبر الحدود الوطنية. وتتمثل الأنواع الرئيسية في : فرار الناس من القمع والحرب والمجاعة؛ والهجرة لضم شمل الأسرة؛ وهجرة العمال المستخدمين لفترة قصيرة لإنجاز مهام محددة؛ والهجرة للعمل في قطاعات معينة ولفترات محدودة، كالعمل في المزارع ومواقع البناء؛ وهجرة العمال ذوي المهارات العالية الذين توظفهم الشركات متعددة الجنسية أو الذين يسمح بدخولهم وفقا لحصص وطنية

1 أنظر الفقرات ٤٢٨-٤٤٦.

2 انظر تقرير مكتب العمل الدولي: *نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

3 الفقرة ٤٢٨.

لتغطية نقص المهارات؛ وبحث رجال ونساء من عامة الناس عن فرص اقتصادية أفضل، كما دأبت عليه البشرية منذ أحقاب. وإذ تفرض كل الدول قيودا على دخول الأجانب إلى أراضيها، تحول فائض طلب الهجرة للعمل واللجوء على السواء إلى أعداد هائلة ممن يوصفون بالمهاجرين غير النظاميين في بلدان صناعية وبلدان نامية كثيرة. وآلت رغبة النساء والرجال والأطفال اليائسة في التخلص من براثن الفقر إلى وقوعهم في شراك مجرمين مختصين في تهريب الأشخاص والاتجار بهم وفي الرق الجنسي، وهي ممارسات غالبا ما تجري في ظروف شديدة الخطورة على حياة وصحة النساء والرجال والأطفال المهاجرين.

وقد زاد توسع نطاق العولمة تيسير الهجرة الدولية من خلال تسريع السفر وخفض تكاليف النقل، وتحسين المعلومات المتعلقة بفرص العمالة ومستويات المعيشة الأرقى في البلدان الأثرى، وبشكل أعم، من خلال الاتصال بالأصدقاء والأقارب المقيمين في المهجر. وفي الوقت نفسه، وبمنتهى التناقض مع التجربة التاريخية وانفتاح الأسواق المطرد أمام السلع والخدمات والمال والتكنولوجيا والسياحة، عمدت الدول التي يُمكن أن تكون وجهة للمهاجرين، إلى تشديد الحواجز في وجه المهاجرين الوافدين من بلدان أفقر. لكن المسألة ليست مجرد مسألة شمال وجنوب، وإن تركز قدر كبير من الاهتمام الدولي على هذا الجانب. فبينما استوعبت أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واليابان وأستراليا عشرات الملايين من المهاجرين المحتملين، استقبلت العديد من البلدان والمناطق النامية هي الأخرى ملايين المهاجرين – الشرعيين وغير الشرعيين – الذين وفدوا إليها من البلدان المجاورة. فقد وفرت جمهورية كوريا وهونغ كونغ (الصين) وسنغافورة وماليزيا وتايلند فرص عمل لأعداد كبيرة من المهاجرين، على غرار الاتحاد الروسي وجنوب إفريقيا والمكسيك والأرجنتين. كما استقبلت دول الخليج الملايين من العمال المهاجرين. ويعتبر تدفق المهاجرين فيما بين البلدان الإفريقية هائلا بما يستدعي فتح نقاش جوهري داخل الاتحاد الإفريقي بخصوص السياسات الإقليمية الملائمة. وبات التنقل عبر الحدود اليوم ظاهرة عالمية بالفعل.

الصكوك والمبادرات القائمة بشأن الهجرة

اتخذ المجتمع الدولي مبادرات سياسية عدّة لمعالجة القضايا الناجمة عن الهجرة عبر الحدود. وعلى المستوى العالمي، تمثلت هذه المبادرات في اتفاقية متعلقة بمركز اللاجئين (١٩٥١) وبروتوكول ملحق بها (١٩٦٧) ، واتفاقيتي منظمة العمل الدولية (رقم ٩٧ ورقم ١٤٣) بشأن العمال المهاجرين، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي دخلت حيز النفاذ في عام ٢٠٠٣، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المعتمدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠). وقد أبُرمت بين البلدان في كل أصقاع العالم عدةُ اتفاقات ثنائية وإقليمية بشأن الهجرة كمّلت، على اختلاف نطاقها واختصاصها، هذه الصكوكَ. ونشط الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على نحو خاص في صياغة اتفاقات ثنائية وإقليمية ذات صلة بقضايا العمل، وذلك في غالب الأحيان كجزء من خطط التكامل التجاري والاقتصادي الإقليمية.[4]

وقد بدأت بعض المبادرات في حث الجهود الدولية الرامية إلى التصدي للمشاكل المرتبطة بالهجرة عبر الحدود. وقد أبرزت مفوضية الأمن البشري الحاجة إلى تعزيز القوانين واللوائح المتعلقة بالهجرة والتحول إلى نظام قائم على القواعد المتفق عليها دوليا.[5] وبدعم من الأمين العام للأمم المتحدة، أنشأت مجموعة من الحكومات بقيادة السويد وسويسرا لجنة عالمية معنية بالهجرة الدولية، باشرت عملياتها في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤. وفي جنيف، شكلت العديد من الوكالات المعنية بقضايا الهجرة، وهي مفوضية الأمم المتحدة العليا للاجئين ولجنة حقوق الإنسان ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية – مجموعة جنيف المعنية بالهجرة، كي يتسنى لها التشاور بانتظام بخصوص المسائل والمستجدات الهامة المتصلة باللجوء والهجرة.

4 للاطلاع على التفاصيل، انظر التقرير السادس، مرجع سابق.

5 الأمن البشري الآن، تقرير مفوضية الأمن البشري، أيار/مايو ٢٠٠٣.

مطالبة اللجنة العالمية بوضع إطار متعدد الأطراف للهجرة الدولية

أكدت اللجنة العالمية في تقريرها أنه ثمة مجال لتحسين السياسات ذات الصلة بالهجرة الدولية، التي من شأنها أن تعود بالفائدة على بلدان المنشأ والمقصد وعلى المهاجرين وأسرهم.[6] وتشمل تلك السياسات توسيع نطاق الخطط التي قد تسمح بدخول العمال المهاجرين لفترات محددة، والتدابير الرامية إلى تشجيع التحويلات من خلال تخفيض تكاليف الصفقة ومخاطرها وبإقرار حوافز ضريبية لحث المهاجرين على الاستثمار في بلدانهم الأصلية واعتماد المزيد من السياسات في البلدان المضيفة بما يتيح للمهاجرين إعادة اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي إلى الوطن الأم. وقد قدمت اقتراحات مختلفة أخرى من شأنها تيسير عودة المهاجرين لاستثمار أموالهم ومهاراتهم في إنشاء مشاريع جديدة في بلدانهم الأصلية.

وعلاوة على الجهود المبذولة لتكثيف التصديق على الصكوك الدولية القائمة بشأن اللاجئين والمهاجرين والاتجار بالأشخاص والتقيد بها، تقترح اللجنة إقامة حوارات بشأن السياسات العامة بين بلدان المنشأ والمقصد لمناقشة المسائل السياسية الرئيسية المتصلة بالمصلحة المشتركة.[7] كما تقترح اللجنة الشروع في عملية تحضيرية بهدف وضع إطار مؤسسي أعم لتنقل الأشخاص عبر الحدود الوطنية[8]. ويتمثل الهدف النهائي في إنشاء إطار متعدد الأطراف لقوانين الهجرة الوافدة التي تنظم تنقل الأشخاص عبر الحدود على شاكلة الأطر المتصلة بتنقل السلع والخدمات والتكنولوجيا. وينبغي أن يسعى هذا الإطار إلى تكريس احترام حقوق الإنسان، وتشجيع العمالة بما يعود بالنفع على جميع الأطراف، وإلى المساهمة في التنمية. ويتطلب هذا العمل التعاون على جبهات مختلفة داخل البلدان والأطر المؤسسية الدولية وفيما بينها. ويتمثل أحد أبرز التحديات التي تعترض رسم اتجاهات متعددة الأطراف في ما يتصل بسياسات الهجرة، في التوصل إلى تحقيق توافق في الآراء بشأن القيم والأولويات المشتركة، يمكن أن يقوم على أساسه إطار من أجل العمل المشترك، ويستجيب إلى مصالح الدول المرسلة والدول المستقبلة ومصالح المهاجرين أنفسهم.

إجراءات منظمة العمل الدولية في مجال الهجرة

يتيح النقاش العام الذي سيجريه مؤتمر العمل الدولي بشأن الهجرة خلال دورته في حزيران/يونيو ٢٠٠٤ فرصة سانحة كي تقدم الهيئات المكونة توصيات بشأن الأنشطة المقبلة لمنظمة العمل الدولية في هذا المجال، بما في ذلك خطة عمل يمكن لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة اتباعها بغرض الإسهام في نهاية المطاف في وضع إطار لإدارة الهجرة الدولية يحظى بقبول الجميع. ويسترعي تقرير المكتب المقدم للمناقشة العامة الانتباه إلى مقترحات اللجنة العالمية في ما يتعلق بتنقل الأشخاص عبر الحدود.

وستقدم المناقشات المزمع إجراؤها في حزيران/يونيو ٢٠٠٤ المزيد من التوجيهات لعمل المنظمة مع مجموعة جنيف المعنية بالهجرة. ويمكن لمنظمة العمل الدولية بالتعاون مع غيرها من الوكالات متعددة الأطراف والمنظمات المعنية بالهجرة أن تستكشف العناصر التي يمكن لإطار عالمي للهجرة أن يعالجها. كما أن إنشاء منتدى مفتوح لتوضيح بعض المسائل ومناقشة المشاكل والفرص وتحديد العناصر بشأن تنقل الأشخاص الدولي المنظم من أجل العمل سيكون في حد ذاته خطوة صوب فهم جوانب عدة من عملية الهجرة. ويمكن أن يساعد مركز منظمة العمل الدولية داخل منظومة الأمم المتحدة وتجربتها في قضايا أسواق العمل والحوار الدولي بشأن المسائل الاجتماعية والاقتصادية في رسم إطار عملية استكشاف بناء للقضايا و بناء توافق تدريجي في الآراء بشأن كيفية ترويج الممارسات الحسنة في سياسة الهجرة على الصعيد العالمي.

ويتطلب منا ذلك أن ننشط في مجال يزداد أهمية ويعتبر بالفعل غاية في التعقيد والحساسية نظرا لاختلاف مصالح الدول المرسلة والمستقبلة ومصالح المهاجرين أنفسهم. وإنه لتحد بالنسبة إلى هيئاتنا المكونة الثلاثية أن تعمل مع الوكالات المعنية متعددة الأطراف ومع المنظمات الأخرى ذات الصلة. فلا بد من تنسيق هذا العمل مع الجهود ذات الصلة المبذولة في هذا المجال، ولا سيما جهود اللجنة العالمية للهجرة الدولية. ومن الواضح أن الصعوبات السياسية جمة. ويقتضي السير قدما من ثم سلك نهج متأن وحذر، بمشاركة جميع المعنيين، لتحديد "القيمة المضافة" لبعض المبادئ الدولية التي تحظى بقبول عام والتي قد تساعد على صياغة سياسات وطنية

6 الفقرات من ٤٣٥ ـ ٤٣٩.

7 الفقرتان ٤٤١ و٤٤٢.

8 الفقرات من ٤٤٤ ـ ٤٤٦.

ستشكل مستقبلا نطاقا رئيسيا لصنع القرار. إلا أن هناك مجالات من قبيل استغلال العمال المهاجرين وإنفاذ القانون والاتجار والإرهاب والجريمة ومكافحة المخدرات يحتاج العمل فيها إلى مؤازرة ودعم عاجلين.

الفصل السابع

تعزيز نظام معايير العمل الدولية

يمثل احترام معايير العمل الدولية والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بصفة خاصة جزءا هاما من مقترحات اللجنة لإضفاء بعد اجتماعي على العولمة[1]. ويبدأ التقرير بالتشديد على وجوب استناد إدارة العولمة إلى القيم المشتركة عالميا وإلى احترام حقوق الإنسان. ويسلط الضوء على قيم الكرامة الإنسانية والحرية والعدل والتضامن والمساواة، التي استلهمت بها منظمة العمل الدولية في وضع معايير العمل الدولية كعنصر أساسي لتلاحم المجتمعات وزيادة التفاعل بين الناس والبلدان نتيجة للعولمة[2]. ويوصى بتعزيز نظام معايير العمل الدولية في إطار برنامج إنمائي دولي أوسع.

وتؤكد اللجنة أهمية معايير العمل الدولية القائمة على الحقوق التمكينية التي روجها إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كأدوات للإدارة من أجل تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة[3]. وتبين العديد من الدراسات أن احترام معايير العمل يؤثر إيجابيا على مستويات حفز القوى العاملة وأمنها ومهاراتها، ويؤثر تباعا على النمو الاقتصادي والفعالية وتوزيع الدخل بين العمال وبين العمال والشركات[4].

ويعترف لمنظمة العمل الدولية بالدور القيادي في صياغة معايير العمل وترويجها خاصة بفضل تكوينها الثلاثي وخبرتها الممتدة على مدى ٨٥ سنة. وهناك إجماع عالمي على أن منظمة العمل الدولية هي الوكالة الرائدة في السعي إلى تعزيز الحقوق في العمل في ظل اقتصاد معولم. لكن احترام حقوق جميع العمال وأصحاب العمل في العالم يتوقف أكثر فأكثر، على غرار سائر مجالات السياسة الاجتماعية والاقتصادية، على التزام العديد من الفعاليات والمؤسسات العالمية وسعيها إلى اعتماد سياسات داعمة.

وتتفق الآراء دوليا على ضرورة العمل الدائم لضمان تطبيق الحقوق في العمل على الصعيد العالمي. وحددت قمة كوبنهاغن لعام ١٩٩٥ بالإجماع حقوق الإنسان في العمل على أنها تتمثل في الحرية النقابية، والحق في المفاوضة الجماعية، ومنع العمل الجبري وعمل الأطفال، وضمان عدم التمييز في الاستخدام والمهنة. وقد تعزز توافق الآراء الدولي الأولي في إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨، الذي يقر بأن جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية ملزمة بأن تحترم هذه الحقوق وأن تعززها وتحققها.[5] بالإضافة إلى ذلك، أيدت مختلف برامج العمل التي اعتمدتها المؤتمرات العالمية على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، وخاصة بشأن الأطفال والتنمية الاجتماعية والنساء، هذه الحقوق بوصفها أساس التنمية المنصفة.

وتعتبر نسبة التصديق المدهشة على الاتفاقيات ذات الصلة بمعايير العمل الأساسية تجسيدا عمليا لما تحظى به الحقوق الأساسية في العمل من دعم متنام. ويوصي تقرير اللجنة بضرورة اعتبار احترام معايير العمل الأساسية جزءا من برنامج إنمائي دولي أوسع وبتعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على ترويج هذه المعايير[6]. ويحدد التقرير مجالات العمل الأربعة التالية:

- لا بد من زيادة برامج المساعدة التقنية لتجاوز العجز في القدرة على التنفيذ.

---

1 الفقرات ٤١٤ – ٤٢٧.

2 الفقرات ٣٧ – ٥١.

3 الفقرة ٢٨٨.

4 انظر " *السياسات والشراكات الاجتماعية من أجل الإدارة الصالحة*"، وثيقة مجلس الإدارة GB.288/WP/SDG/2، الدورة ٢٨٨، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

5 الإعلان، الفقرة ٢.

6 الفقرة ٤٢٦.

- ينبغي تعزيز قدرة منظمة العمل الدولية على أداء عملها المتعلق بالإشراف والرصد والترويج.
- ينبغي التصدي، وفقا للمادة ٣٣ من دستور منظمة العمل الدولية كحل أخير، لاستمرار الانتهاكات رغم توصيات آليات الإشراف التابعة للمنظمة.
- ينبغي أن تقوم جميع المؤسسات الدولية ذات الصلة بترويج المعايير الأساسية وأن تكفل ألا يعوق أي جانب من سياساتها أو برامجها تطبيق هذه الحقوق.

وتجري بالفعل في منظمة العمل الدولية مناقشة هذه المواضيع العامة المتعلقة بتطوير وسائل عمل المنظمة من أجل تعزيز احترام معايير العمل الدولية. إلا أن تقرير اللجنة يشدد في إلحاحه على ضرورة النظر في سلسلة من المبادرات المترابطة من أجل تعزيز الدور القيادي الذي تؤديه منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في ضمان احترام الجميع للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل بوجه خاص ولمعايير العمل الدولية بوجه عام. وفي هذا الصدد، تقدم التقارير العالمية الموضوعة بموجب إعلان عام ١٩٩٨، بما في ذلك تقرير عام ٢٠٠٤ وعنوانه *التنظيم من أجل العدالة الاجتماعية*[٧]، عددا من الأفكار والمقترحات الوجيهة.

مساعدة البلدان على تنفيذ معايير العمل

يبين النقاش الوارد في تقرير اللجنة بشأن مواضيع كنظم الإنتاج العالمية والهجرة وإعادة الهيكلة الاقتصادية وأسواق العمل والأرضية الاجتماعية الاقتصادية، مدى أهمية معايير العمل كعناصر أساسية في العمل المتعلق بطائفة واسعة من القضايا العالمية. ولذا، ستحتاج منظمة العمل الدولية إلى تعزيز عملها على الصعيدين القطري والإقليمي لإبراز أهمية احترام الحقوق الأساسية في العمل بالنسبة للتنمية الوطنية في سياق اقتصاد عالمي يزداد تكاملا.

وتتوقف فعالية الإجراءات الوطنية على وجود منظمات عمال وأصحاب عمل قوية وتمثيلية وديمقراطية. ويشكل عمل المنظمة لمساعدة النقابات وأصحاب العمل على تطوير هياكلها وتقديم الخدمات اللازمة إلى الأعضاء، أساسا لا غنى عنه لأنشطتها المتصلة بالمعايير. كما يعتبر الدعم الذي تقدمه المؤسسات العامة للشركاء الاجتماعيين أساسيا في بناء قدرة البلدان على إنفاذ معايير العمل الدولية. وكثيرا ما يكون تعزيز تفتيش العمل وإنشاء محاكم العمل وتوفير خدمات الاستشارة والتوفيق والتحكيم دعامة أساسية لعمل النشطاء المحليين في طليعة الدفاع عن حقوق الإنسان في العمل.

وبخصوص الجانب التشريعي في الإجراءات المتعلقة بالمعايير الأساسية، صدقت ١٤٤ دولة عضوا على اتفاقية واحدة على الأقل في كل مجموعة من المجموعات الأربع للاتفاقيات الأساسية، وصدقت ١٠٠ دولة عضو على الاتفاقيات الثماني جميعها. ويترتب على ذلك ثلاث تبعات هامة على مواصلة الجهود الرامية إلى تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل:

أولا، يمكن للحملات الرامية إلى زيادة التصديق أن تزداد تركيزا إذ تشرف منظمة العمل الدولية على بلوغ هدف التصديق العالمي على الاتفاقيات الأساسية الثماني جميعها. وعلى سبيل المثال، صدق ٩٠ في المائة من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على الاتفاقيات الأربع المتعلقة بالعمل الجبري وعدم التمييز. ويشتد مفعول الاتفاقيات كلما ارتفع عدد البلدان الملتحقة بركب الدول التي صدقت على الاتفاقيات الثماني جميعها واقتربنا من نسبة تصديق تعادل ١٠٠ في المائة. ومن المحتمل أن نتمكن بحلول عام ٢٠١٥ من تحقيق تصديق عالمي على الاتفاقيات المتعلقة بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل كجزء لا يتجزأ من متابعة إعلان الألفية.

ثانيا، تسعى العديد من البلدان، نتيجة للتصديق، إلى تجسيد المبادئ والحقوق الأساسية تجسيدا كاملا في القوانين والممارسة الوطنية لكنها لم تكفل بعد تنفيذ التزاماتها الدولية فعليا. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تساعد على دعم زيادة التركيز على نوعية آليات التنفيذ الوطنية بإجراء تحاليل قطرية للقانون والممارسة فيما يتعلق بالاتفاقات الأساسية، من خلال تشجيع مناقشة عمليات الاستعراض هذه على أساس ثلاثي، وصياغة برامج للمساعدة التقنية تهدف إلى معالجة بعض أهم المسائل المتعلقة ببناء القدرات التي عادة ما تقترن بمشاكل تنفيذ الاتفاقيات المصدق عليها. وإضافة إلى ذلك، ستواصل منظمة العمل الدولية إدماج الحقوق في البرامج والمشاريع الرئيسية المتعلقة بالعمل اللائق. وستوفر هذه العملية أيضا معلومات موضوعية عن التقدم الذي أحرزته الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية صوب الإنفاذ الكامل لمعايير العمل الدولية.

---

7 مكتب العمل الدولي: *التنظيم من أجل العدالة الاجتماعية*، التقرير الأول باء، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

ثالثا، تواجه منظمة العمل الدولية المزيد من طلبات المساعدة على صياغة قوانين العمل ودعم الهياكل المؤسسية القائمة على المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويتعلق أكبر برنامج مساعدة تقنية اعتمدته المنظمة بالقضاء على عمل الأطفال. واتسعت بالفعل قدراتنا العملية بتزايد طلبات المساعدة على تنفيذ الاتفاقيات المتعلقة بعمل الأطفال التي بات التصديق عليها اليوم واسع النطاق. وقد يلزم اعتماد برامج دعم مماثلة لجميع الحقوق الأساسية المنصوص عليها في إعلان عام ١٩٩٨.

وفي بعض الحالات، التمست البلدان مساعدة منظمة العمل الدولية من خلال برامج ترويج المعايير الأساسية في سياق الاتفاقات الثنائية والإقليمية المتعلقة بالتجارة والمعونة. وتكمن التحديات التي تواجه استجابة منظمة العمل الدولية لهذه الطلبات في كيفية تقديم المساعدة إلى الشركاء الثلاثيين على نحو مستدام يتيح إنشاء مؤسسات وطنية تدعم احترام معايير العمل ووضع القياسات والمنهجيات والنظم المصاحبة لذلك. ويستوجب هذا الأمر تحديد شروط ومنهجيات القياس والإبلاغ، وتنمية قدرات المؤسسات والفعاليات الوطنية؛ ودعم هيئات تفتيش العمل الوطنية لتفادي الاعتماد المفرط على الرصد الخاص أو الخارجي؛ وتسوية النزاعات كي تتحسن "الممارسات الرديئة" على نحو مستدام يفضي إلى التصحيح والتحسن لا إلى سحب الامتيازات.

تعزيز نظام معايير العمل الدولية

تبذل جهود في سبيل زيادة تأثير واتساق ملاءمة مجموعة معايير العمل وتحسين إجراءات الإشراف. وقد أجرى مجلس الإدارة استعراضا شاملا لمعايير العمل انتهى إلى تحديد ٧١ اتفاقية و٧٣ توصية كأهداف مواكبة للحالة الراهنة وجديرة بالترويج، وهو ما يسمح لمنظمة العمل الدولية بتركيز جهودها عليها.

ووقع الاختيار على السلامة والصحة المهنيتين كمجال من مجالات المعايير يتعين دعمه على نحو متكامل من خلال تعبئة جميع وسائل عمل المنظمة. كما اعتمدت استراتيجية عالمية بشأن السلامة والصحة المهنيتين في دورة مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٣. وقرر مجلس الإدارة أن يدرج في جدول أعمال الدورة القادمة للمؤتمر بندا بشأن صك جديد يضع إطارا ترويجيا في مجال السلامة والصحة المهنيتين. وقد سبق اختيار موضوعي الهجرة وعمالة الشباب ليكونا محل نقاشات مماثلة من قبل المؤتمر. ويتمثل نهج آخر في تعزيز المعايير في مجال الشؤون البحرية. ويتوقع أن تفضي عملية استعراض وتعزيز كل المعايير القائمة ذات الصلة بالعمل البحري إلى وضع معيار عام جديد سيناقش خلال دورة بحرية قادمة للمؤتمر.

وبناء على هذه التطورات، يتضح أن من الممكن التوصل إلى تحديد مجموعة أكثر تكاملا من معايير العمل الدولية، تستوعب العناصر الأساسية لنهج العمل اللائق.

وسيعزز هذا النهج فعالية آلية الإشراف المعتمدة. وفضلا عن زيادة المساعدة المقدمة إلى الهيئات المكونة على المستوى القطري لمتابعة الإشراف على معايير منظمة العمل الدولية، سيربط هذا النهج بصفة أوثق عملية تحديد النقائص والمشاكل بإجراءات التغلب عليها، على النحو المقرر في المناقشات المستمرة داخل مجلس الإدارة.

وسيساعد توطيد الصلة بين مسؤوليات المنظمة في ما يتعلق بالإشراف وعملها الترويجي على الصعيد القطري على ضمان إسهام معايير العمل في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن الممكن أن يؤدي جمع وتبادل التجارب القطرية في إطار عمليات التنمية المؤسسية اللازمة لإنفاذ معايير العمل الدولية إنفاذا تاما، إلى زيادة تدعيم وسائل عمل المنظمة. وفي هذا الصدد، تركز منظمة العمل الدولية تركيزا هاما على وضع استراتيجيات سليمة لمعالجة مشاكل الإدارة التي تتسبب في نمو الاقتصاد غير المنظم في بلدان كثيرة. وسيستوجب ذلك إجراءات من بينها مساعدة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال النشطة في الاقتصاد غير المنظم وفي قطاع الزراعة، وتشجيع الأنشطة المنتجة في نطاق الضمانات التي يتيحها إطار قانوني معتمد وقابل للتطبيق. كما يمثل عمل المنظمة مع الحركة التعاونية الدولية سبيلا واعدا آخر لدعم الإنتاجية والمنشآت ولتكريس احترام معايير العمل.

وعلى المدى البعيد، قد يؤدي تحديث معايير منظمة العمل الدولية وإدماجها على نحو أفضل في وحدة متماسكة لزيادة فعاليتها، إلى التساؤل عما إذا كان هناك مجال أم لا لوضع صكوك اطارية تشكل البعد المعياري لمفهوم العمل اللائق. ويمكن أن تكشف عملية الاستعراض عن الحاجة إلى صكوك جديدة أو صكوك تشكل هيكلا للربط الرشيد فيما بين الاتفاقيات والتوصيات القائمة.

الإجراءات الحازمة المعتمدة في حالات الانتهاك الجسيم والمستمر

يجب على منظمة العمل الدولية، كما توصي به اللجنة، أن تبقى متيقظة إزاء حالات الانتهاك الجسيم والمستمر للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل[٨]. وما من شك في أن هذا مجال لا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تستمر في اتخاذ الإجراءات الحازمة فيه عندما تتطلب الظروف ذلك. ويتيح دستور المنظمة للأعضاء وسائل تشديد الضغط على الحكومات التي تخل بالتزاماتها الدولية بصورة منتظمة أو تتجاهل آليات الإشراف التابعة للمنظمة[٩] وهذا ما كانت عليه الحال في الماضي مع إسبانيا وشيلي وبولندا وجنوب أفريقيا وأندونيسيا وبلدان أخرى. وقد جرى استخدام وسيلة عمل إضافية للمرة الأولى، في عام ٢٠٠٠، عندما قرر مؤتمر العمل الدولي في حالة ميانمار أن استخدام المادة ٣٣ من الدستور قد بات أمرا لا مناص منه[١٠]. وفي عهد أقرب، قرر مجلس الإدارة إنشاء لجنة تحقيق بشأن بيلاروس.[١١]

تعزيز إجراءات المنظمات الدولية

يشدد تقرير اللجنة تشديدا قويا على ضرورة أداء المنظمات الدولية ولايتها بطرق تكفل احترام حقوق الإنسان وفقا لالتزاماتها بموجب القانون الدولي. ويدعو التقرير جميع المنظمات في النظام متعدد الأطراف إلى بحث إجراءاتها ونظمها الحالية من أجل تعزيز وحماية المبادئ وحقوق الإنسان المقبولة دوليا، لتحسين تنفيذها على صعيد التطبيق ولدعم الحوار الدولي بشأن القيم المشتركة[١٢]. ورغم تعاون الوكالات متعددة الأطراف بشتى الأساليب على تعزيز حقوق الإنسان الأساسية ومعايير العمل الدولية، فلا بد لها من إيجاد طريقة لتقييم تجاربها واستعراض النهج الناجحة وبحث العقبات الكأداء واستخلاص العبر من أجل العمل القادم والنظر في طرق أكثر فعالية للعمل معا على نحو ترويجي من أجل معالجة هذه المسائل. وينبغي لمنظمة العمل الدولية، بوصفها منظمة مشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية القائمة على تعزيز حقوق الإنسان وحقوق العمل كأساس للتنمية، أن تواصل مناقشة هذا البرنامج مع الوكالات الشريكة.

وقد حدا تزايد الاعتراف بأهمية معايير العمل في عملية التنمية بالعديد من المصارف الإنمائية الدولية والإقليمية إلى إدراج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في سياساتها. وهكذا، فقد اعتمد مصرف التنمية الأسيوي مثلا " استراتيجية الحماية الاجتماعية" الداعية إلى احترام المعايير الأساسية لمنظمة العمل الدولية، و يعكف المصرف مع المنظمة على بحث سبل تنفيذ هذه الاستراتيجية. ويشهد كل من المؤسسة المالية الدولية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير تطورات مماثلة. واستحدث البنك الدولي مجموعة أدوات تتعلق بمعايير العمل الأساسية، ويسعى بشكل متزايد إلى إدراج هذه المعايير في عمله. ومع ذلك، لا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به لتبديد الهواجس من عدم تعزيز المعايير الأساسية كلها بالحماس ذاته. ومن المزمع تكثيف التعاون مع الوكالات الإقليمية والعالمية من خلال حلقات بحث وتدريب وإعلام مشتركة، ولا سيما في إطار برامج العمل المشتركة على الصعيدين القطري والإقليمي. وينبغي أن تساهم الوكالات الإنمائية الدولية والثنائية أيضا في دعم البلدان الراغبة في تعزيز احترام معايير العمل الدولية بطرق من بينها مثلا إدراجها في الوثائق الرئيسية كإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وأوراق استراتيجية الحد من الفقر وأهداف التنمية للألفية.

وبرنامج المنظمة الدولي للقضاء على عمل الأطفال مثال صادق على القدرة على التعاون. فقد ساهم بقدر كبير في فهم التفاعل الإيجابي الذي يمكن أن يحدث بين التعاون التقني والنشاط المعياري. وانتقل البرنامج، منذ إقراره قبل ما يربو على عشرة أعوام، من دائرة المشاريع الفردية إلى إجراءات واسعة النطاق، تشارك فيها الهيئات المكونة الثلاثية وتدمج هدف القضاء على عمل الأطفال ضمن أهداف التنمية الوطنية، وذلك، في أحيان كثيرة، بالتعاون مع شركاء دوليين مثل اليونيسيف والبنك الدولي والاتحاد البرلماني الدولي واليونسكو. وكما

8 الفقرة ٤٢٦.

9 تنص المادة ٣٣ على أنه " إذا تخلفت أي دولة عضو، خلال المهلة المحددة، عن تنفيذ التوصيات التي يتضمنها تقرير لجنة التحقيق أو قرار محكمة العدل الدولية تبعا للحالة، يجوز لمجلس الإدارة أن يوصي المؤتمر بالإجراء الذي يبدو له مناسبا وكفيلا بضمان الامتثال لتلك التوصيات".

10 قرار بشأن التدابير التي أوصى مجلس الإدارة باعتمادها وفقا للمادة ٣٣ من دستور منظمة العمل الدولية في ما يتعلق بميانمار، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٨، جنيف، حزيران/ يونيه ٢٠٠٠.

11 مكتب العمل الدولي: سجل القرارات، وثيقة مجلس الإدارة GB.288/205، الدورة ٢٨٨، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣، الفقرة ٩.

12 الفقرة ٦٠٢.

يبينه تقرير منظمة العمل الدولية الحديث المعنون " الاستثمار في كل طفل" [13]، فالدول التي تسخر اليوم موارد للقضاء على عمل الأطفال ستجني غدا ثمار ارتفاع إنتاجية العمل وتراجع الفقر وتحقيق المساواة بين الجنسين وتسارع وتيرة النمو الاقتصادي. وبناء عليه، يتعين على منظمة العمل الدولية تكثيف تعاونها مع الوكالات الأخرى من أجل ضمان إدماج البرامج الوطنية للقضاء على عمل الأطفال وتكريس احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، إدماجا تاما في مسار تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

13 أنظر: ILO: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour*, (Geneva, IPEC, 2004).

الفصل الثامن

حشد الجهود من أجل التغيير: دور منظمة العمل الدولية

تضع الاستجابة إلى مقترحات اللجنة بشأن رفع تحدي بناء العولمة على عاتق منظمة العمل الدولية، كما أشير إليه في الفصل الأول، مسؤولية إيلاء المزيد من الاهتمام للدفاع عن برنامج العمل اللائق على الصعيد الوطني والدولي. وتستمد منظمة العمل الدولية قوتها من طاقة الشركاء الاجتماعيين والتزامهم - أي وزارات العمالة والعمل والشؤون الاجتماعية، ومنظمات أصحاب العمل، والنقابات. وإذ يتيح المكتب معلومات وتحليلات مقارنة، فباستطاعته أن ييسر عملية صياغة السياسات الوطنية فضلا عن وضع برنامج اجتماعي واقتصادي دولي.

وتواجه الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية تحديا يتمثل في تحديث طريقة عملنا بحيث يواكب الهيكل الثلاثي التغيرات الناجمة عن العولمة، وفي الحفاظ في الآن ذاته على قدرتنا على تمهيد الطريق صوب إرساء عولمة أكثر عدلا. وسيكفل تعزيز مشاركة الهيئات المكونة في رسم السياسات الداخلية من جهة، وتعزيز دعم المكتب لمشاركتها في النقاشات الوطنية من جهة أخرى، وضع المنظمة برمتها مسألة بناء بعد اجتماعي في صلب النقاش المتعلق بإدارة العولمة.

وتؤكد اللجنة على امتداد تقريرها أهمية الإدارة السديدة على جميع الصعد، من المحلي إلى العالمي، لتحقيق تصورها لعولمة عادلة. وتقدم اقتراحات جد متنوعة لتعزيز الطابع التمثيلي والقائم على المشاركة الذي تتسم به المؤسسات العالمية متعددة الأطراف ولزيادة الشفافية والمساءلة والفعالية. ويستعرض هذا الفصل، بداية، الطريقة التي يمكن بها لمنظمتنا تعبئة مجتمع العمل الدولي الذي تمثله الهيئات المكونة للمنظمة بغية بناء عولمة عادلة وتحديث أساليب عمل الهيكل الثلاثي. ثم يبحث هياكل إدارة منظمة العمل الدولية في ضوء هدفي الشفافية والمساءلة اللذين حددتهما اللجنة. وأخيرا، يقدم أفكارا بشأن الطريقة التي يمكن بها تعزيز قدرة المنظمة والهيئات المكونة والمكتب على الاستجابة إلى تطلعات اللجنة وتوصياتها.

الشراكة الاجتماعية في القرن الحادي والعشرين

سيتعين على المنظمة وهي تواجه التحديات الاجتماعية المتصاعدة الناجمة عن العولمة أن تعتمد أكثر من أي وقت مضى على الموارد الفريدة التي يتيحها هيكلها الثلاثي وقيمها وتقاليدها. ويعرض تقرير اللجنة على الشركاء الاجتماعيين فرصا وتحديات لتحديد مسار العولمة. وستساهم مشاركة الشركاء الاجتماعيين النشطة في وضع نهج واستراتيجيات منظمة العمل الدولية وتطبيقها على أرض الواقع بشكل أساسي في إعادة صياغة الهيكل الثلاثي على الصعيد العالمي. وتمثل قوى العولمة والتغيرات السريعة التي تطرأ على التكنولوجيا وهياكل الإنتاج وأنماط العمل في بلدان العالم تحديات صعبة ومعقدة أمام الشركاء الاجتماعيين. وستسعى منظمة العمل الدولية إلى إيجاد سبل ووسائل لزيادة دعمها للجهود التنظيمية التي يبذلها الشركاء الاجتماعيون ولتدريب موظفي النقابات ومنظمات أصحاب العمل على مهارات التحليل والتمثيل اللازمة اليوم.

الأعضاء الجدد المنخرطون في النقابات

تراجعت في أغلب البلدان نسبة العمال المنخرطين في النقابات. وزادت الأهمية النسبية للعاملين للحساب الخاص والعمال في القطاع غير المنظم. وإذ ارتفعت عمالة قطاع الخدمات، تضاءل حجم مؤسسات العمل. وزادت منظمات العمال داخل منظمة العمل الدولية، في أماناتها العالمية والقطاعية وعلى المستويات المحلية، من أنشطتها التنظيمية وحققت العديد من الإنجازات المشجعة في الوصول، مثلا، إلى النساء العاملات في قطاع الخدمات والعاملين خارج الاقتصاد المنظم. ولابد من مواصلة هذه الجهود وتكثيفها. ومن مصلحة العمل النقابي ومنظمة العمل الدولية بوصفها منظمة ذات هيكل ثلاثي أن تنمي مجموعة العمال قدراتها على تمثيل العاملين

في الاقتصاد غير المنظم. ويتمثل دور النقابات العريقة الدائم في مساعدة العمال على إنشاء منظماتهم التمثيلية أو الانضمام إليها للدفاع عن مصالحهم والتضامن مع حركة العمل النقابي. وقد بات التنظيم في عصر العولمة مسألة دولية بالنسبة إلى النقابات.

توسيع قاعدة العضوية في منظمات أصحاب العمال

تبذل منظمات أصحاب العمل جهودا مشابهة لتمثيل أنواع جديدة من المنشآت. فعلى مدى العقود، تزايدت أهمية أشكال جديدة من تنظيم المنشآت وتزايد الدور الذي تؤديه الشركات متعددة الجنسية وشبكات المنشآت في سلاسل إمدادها. واليوم، يتزايد الاعتراف بالدور الحاسم الذي تضطلع به المنشآت الصغيرة، بما في ذلك المنشآت بالغة الصغر، في الإنتاج المحلي وتوفير العمالة. وقد سعت منظمة العمل الدولية ومنظمات أصحاب العمل بحزم إلى اعتماد برامج تستجيب لهذه الفئات من المنشآت، مثل برامج وضع المعايير ومدونات السلوك للشركات متعددة الجنسية وتوفير مجموعة قيّمة من المساعدات التقنية والتنظيمية والمالية للمنشآت الصغيرة وبالغة الصغر. ويتعين تعزيز هذه الجهود. ومن المهم بالنسبة لإجراءات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعولمة أن تراعي المنظمة تماما في نقاشاتها آراء منشآت الاقتصاد العالمي الرئيسية - الصغيرة منها والكبيرة، وتلك التي ينحصر نشاطها في أسواقها الوطنية والشركات متعددة الجنسية.

زيادة تمثيل النساء

تعتبر السياسات النشطة الرامية إلى تشجيع النساء على الانضمام وتقلد مناصب المسؤولية، في منظمات العمال وأصحاب العمل والإدارات الحكومية على السواء، أمرا أساسيا لسمة الشركاء الاجتماعيين التمثيلية. ويمثل دمج البعد المتعلق بنوع الجنس محكا مهما لتقييم نوعية الإدارة داخل منظمة ما. وقبل بضع سنوات، كانت منظمة العمل الدولية متخلفة عن ركب المنظمات الأخرى في هذا المضمار، لكن جهودا كثيفة قد بذلت خلال السنوات الأخيرة لدمج البعد المتعلق بنوع الجنس في محتوى الخدمات المقدمة إلى الهيئات المكونة وفي سياسات الموارد البشرية التي تعتمدها منظمة العمل الدولية على حد سواء[1]. فقد زادت نسبة النساء على نحو ملحوظ في صفوف موظفي الفئة المهنية، ولاسيما في المناصب العليا. وعولج موضوع نوع الجنس كموضوع يشمل عدة قطاعات في عمليات البرمجة. وبذل جهد هائل في سبيل إدماج مسائل نوع الجنس في كل الأنشطة الجوهرية من الخدمات الاستشارية إلى المشاريع التشغيلية. ولئن تحقق بعض النجاح، ما زال من اللازم تحقيق المزيد.

القدرات التقنية للشركاء الاجتماعيين

على نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل أن تقدم خدمات مهنية رفيعة المستوى إلى الأعضاء وأن تكون لها قدرة على تحليل المقترحات السياسية التي تقدمها الحكومة أو نظراؤها الاجتماعيون وعلى إيجاد البدائل. ويصعب توفير هذه الخدمات، لاسيما في مراحل النمو الأولى، من دخل العضوية. وهكذا، يمكن للدعم الذي تقدمه منظمة العمل الدولية أن يكون قيما جدا في ترسيخ سمعة رابطات العمال أو أصحاب العمل الحرة لدى المرشحين للانضمام. وتستطيع منظمة العمل الدولية، لا سيما من خلال عمل مركز تورينو ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل أن تقدم لمنظمات العمال وأصحاب العمل الدعم اللازم في هذه المرحلة الحاسمة من تطورها. كما أن دعم جهود الحكومة لتوفير خدمات الاستشارة والتوفيق والوساطة وتفتيش العمل من شأنه أن يوفر مساعدة هامة لتطوير المؤسسات المعنية بعلاقات العمل.

بناء تحالفات استراتيجية مع منظمات المجتمع المدني

ما فتئت مسألة العلاقات بين الشركاء الاجتماعيين وباقي الفعاليات والمؤسسات غير الحكومية تثير نقاشا مستمرا في العديد من البلدان وعلى الصعيد الدولي. وتتعاون منظمة العمل الدولية مع المجموعات المتطوعة والمنظمات غير الحكومية في مجالات شتى، تمتد من القضاء على عمل الأطفال إلى التنمية الاقتصادية المحلية. ويتخذ هذا التعاون، بالأساس، شكل مشاركة خاصة في مشاريع إنمائية معينة فضلا عن دعوة المنظمات ذات الصلة إلى اقتراح بنود محددة في جدول الأعمال من أجل المناقشة خلال مؤتمر العمل الدولي. وفي العديد من البلدان، يتفاوض الشركاء الاجتماعيون لمنظمة العمل الدولية بشكل مكثف مع منظمات المجتمع المدني. ولا تتفاعل الحكومات معها على المستوى الوطني فحسب، وإنما في منتديات دولية أخرى كذلك. وبالمثل، تشارك النقابات مع منظمات مختارة من منظمات المجتمع المدني في مجموعة من الأنشطة التعاونية المتعلقة بطائفة من

---

[1] أنظر: ILO: *Gender Audit 2001-02: Final Report*, Bureau for Gender Equality Internal Report (Geneva, May 2002).

المسائل التي تهم الجانبين. كما تعمل المنشآت ودوائر الأعمال مع المنظمات غير الحكومية في مشاريع عديدة، غالبا في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات، وهو مجال يتزايد أهمية.

ولكي تتمكن منظمة العمل الدولية من أداء دورها بالكامل في بناء بعد اجتماعي للعولمة، لا بد من وضع سياسة تقوم على بناء التحالفات الاستراتيجية. وتشمل الجهات التي يمكن للمنظمة أن تتحالف معها عددا من منظمات المجتمع المدني. ولذا فقد ترغب الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في أن تنظر في وضع سياسة تواصل مع منظمات مختارة من منظمات المجتمع المدني التي تشاركها الانشغال بمسائل ذات أولوية بالنسبة للمنظمة. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك غالبا، ليس الغرض من المسألة تغيير هيكل إدارة منظمة العمل الدولية الذي يعمل بشكل حسن، بل تنبع الفكرة من الاعتقاد أن الهيئات المكونة الثلاثية ستستفيد على نحو متزايد من إيجاد سبل للتخاطب مع منظمات المجتمع المدني الديمقراطية والاستماع إليها بطرق تتوافق مع أهداف المنظمة وأهداف هيئاتها المكونة.

وتعتبر حاجة منظمة العمل الدولية إلى إقامة علاقات أفضل مع البرلمانيين الذين يعود إليهم في نهاية المطاف قرار التصويت على التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية أو عدم التصديق عليها، مسألة وثيقة الصلة بإقامة علاقات عمل مع بعض منظمات المجتمع المدني. ويوفر تزايد أنشطة جمعيات البرلمانيين الدولية بالنسبة لمنظمة العمل الدولية جهة من المفيد التخاطب معها. ويتعمق تقرير اللجنة في عرض دور الرصد الذي تؤديه البرلمانات فيما يتصل بالمنظمات الحكومية الدولية.

الشراكة الاجتماعية وإدارة العولمة

يعتبر تعزيز الشراكة الاجتماعية عاملا مهما في تطوير دور الجمعيات الطوعية في مجال الإدراة على الصعيدين الوطني والدولي. ويدعم تقرير اللجنة عددا من الأفكار الواردة في تقرير *الخلاص من الفقر* المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي في دورته لعام ٢٠٠٣. إلا أن المؤسسات الاجتماعية التي تعتبر جد ضرورية لسير أسواق العمل على نحو فعال ومنصف لم تظفر سوى بنصيب ضئيل من المساعدة الإنمائية. وسيتعين على منظمة العمل الدولية أن تنظر في استراتيجياتها المستقبلية ذات الصلة بعلاقاتها مع الوكالات المانحة الثنائية منها والدولية. فقد ترغب منظمة العمل الدولية، مثلا، في الاستفادة من إقرار برنامج العمل اللائق في *المبادئ التوجيهية بشأن الحد من الفقر*[2] التي اعتمدتها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من خلال تعميق الفهم النظري لدور منظمات جماعية شتى في تمثيل العمال وصغار المقاولين وأصحاب المشاريع الصغيرة وتوفير الخدمات لهم.

وفي البلدان الصناعية، تتغير أنماط العمالة بسرعة مطردة، غالبا بسبب ارتباط القوى ارتباطا مباشرا بالانفتاح الاقتصادي المتزايد. ويعد الحوار الاجتماعي أداة قيمة للغاية لإدارة التغيير. ولئن كان اللجوء إلى الحوار الاجتماعي في غالب الأحيان مقترنا بتصاعد خطر التسريح، فقد أثبت جدواه في العديد من الشركات الناجحة كآلية تجمع بين الفعالية الاقتصادية والاجتماعية. وتؤدي منظمة العمل الدولية دورا خاصا في ترويج الشراكة الاجتماعية من أجل إدارة التغيير في سوق عالمي تحتدم فيه المنافسة على نحو متزايد.

آليات الإدارة في منظمة العمل الدولية

تدعو اللجنة إلى إرساء نظام متعدد الأطراف قائم على مزيد من الديمقراطية والشفافية والمساءلة والاتساق[3]. ومن المهم أن تبحث جميع المنظمات الدولية الكيفية التي تتيح لها أن تكفل توثيق الصلة بين شواغل الناس والإجراءات المتخذة من خلال التعاون متعدد الأطراف. وهذه المسائل معقدة. ويستفيض تقرير اللجنة إلى حد ما في تحليل طبيعة المشاكل الناجمة عما يعرف بـ "العجز الديمقراطي"، فيبحث قضايا من قبيل تمثيل البلدان في مجالس الإدارة وتوافر المعلومات ووصول الجهات التي تمثلها منظمات غير حكومية إلى عمليات صنع القرار، ودور البرلمانات الوطنية في دراسة الإجراءات التي يتخذها ممثلو بلدانها. كما يتناول التقرير سبل تحسين فعالية النظام وتوفير الموارد اللازمة للاضطلاع بالمسؤوليات المتزايدة.

وإذا قيمنا أنفسنا في ضوء هذه المعايير، لوجدنا أن منظمة العمل الدولية تحتل مرتبة معقولة. فطابعنا الثلاثي يكفل إرساء قاعدة تمثيلية أوسع من تلك التي تقوم عليها الوكالات التي تقتصر على مشاركة الحكومات. وفيما يتعلق بتمثيل البلدان، تكفل عضويتنا شبه العالمية لجميع البلدان، الصغيرة منها والكبيرة، التعبير عن رأيها

2 لجنة المساعدة الإنمائية/ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: المبادئ التوجيهية بشأن الحد من الفقر،(باريس، نيسان/أبريل ٢٠٠١)، الفقرة ١٦.

3 القسم الثالث-٢-٤، الفقرات ٥١٥-٥٨٢.

والمشاركة. ويُختار الأعضاء الحكوميون في مجلس الإدارة عن طريق عملية الاقتراع السري الديمقراطية، وبالحرص على التوازن الجغرافي. وتكفل العضوية الدائمة للدول العشرة ذات الأهمية الصناعية الرئيسية مشاركة البعض من الدول الأعضاء الأكبر حجما وذات الأهمية الصناعية في هيئات إدارة المنظمة، و لم يثر الأمر جدلا ربما لأن هولاء الأعضاء ليس لهم حق النقض أو أية حقوق تصويت خاصة. و يكفل تمثيل الشركاء الاجتماعيين في مجلس الإدارة على قدم المساواة مع مندوبي الحكومات استناد عمل المجلس إلى خبرة وآراء الجهات المعنية مباشرة بعملية الإنتاج.

ويسمح لعامة الناس بحضور اجتماعات مجلس الإدارة كما تتاح الوثائق من خلال موقع المنظمة على شبكة الإنترنت. وتوفر آليات تخطيط الموارد مراقبة شديدة لتحديد الأولويات وتنفيذها. ويجري مقيّمون داخليون وخارجيون تقييمات منتظمة للبرامج، علما أن المقيمين الخارجيين يهتمون بالمشاريع الممولة من موارد خارجة عن الميزانية. ومع ذلك، يمكن النظر في طرق تعزيز عملية التقييم ومنحها المزيد من الاستقلالية. وستستفيد منظمة العمل الدولية من حيث الجوهر والمصداقية إذا اعتمدت بقدر أكبر على التقييمات الخارجية المستقلة. وينبغي أيضا بحث الفكرة القائمة على ضرورة أن تشمل بعض الأنشطة أحكام "المدة المحددة" فيما يتعلق بتحديد الأولويات.

وتبدو آليات إدارة منظمة العمل الدولية، من الناحية الشكلية، في توافق مع المطالبات بتوثيق الصلة بين الإجراءات الدولية والمستفيدين منها. غير أن منظمة العمل الدولية لا يسعها الرضى عما حققته. وتتمثل إحدى المسائل الأساسية في ضرورة زيادة تمثيل النساء بشكل كبير في أجهزة صنع السياسات داخل منظمة العمل الدولية. كما أن شبكات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الدولية ليست لها معرفة كافية بالمنظمة وأنشطتها. ولا يستشهد بمنشورات منظمة العمل الدولية إلا بقدر محدود في المؤلفات المتعلقة بالتنمية أو اقتصاد العمل أو العلاقات الصناعية أو السياسة الاجتماعية، ولا تحتل مرتبة متقدمة في قائمة الكتب الموجهة إلى الطلاب. وغالبا ما يأتي ذكر منظمة العمل الدولية في النقاشات والمقالات المتعلقة بالعولمة، لكن قليلا من المراجع التي تشير إلى معايير منظمة العمل الدولية في سياق المسؤولية الاجتماعية للشركات، مثلا، تبين عن دراية واسعة بالمعايير ذاتها أو بالنظام الذي تقوم عليه.

ولئن يستحيل اعتبار منظمة العمل الدولية منظمة متسترة، فمن الممكن انتقادنا بالقول إننا منغلقون على ذاتنا ومنشغلون بالإجراءات وبطيئون نسبيا في الاستجابة وأن أسلوبنا في التعبير يصد الجمهور إلا من كان شديد التحمس للاطلاع على أفكارنا. ولذا فقد يكون من الحكمة أن تفكر منظمة العمل الدولية في طريقة لزيادة انفتاحها على ما حولها وتنمية قدرتها على التعبير وتبليغ رسالتها والاستجابة بشكل أسرع إلى احتياجات فرادى الهيئات المكونة وإلى الاحتياجات المتعلقة بمفهوم الهيكل الثلاثي كأداة لممارسة إدارة أكثر فعالية. ولا يمكن التصدي لكل هذه التحديات بمجرد تحسين أداء المكتب، وإن كان من اللازم مواصلة الجهود من أجل تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها الأمانة. ويرتبط تقديم إجابة شاملة ارتباطا جوهريا بإبراز دور الهيكل الثلاثي في القرن الحادي والعشرين ومن ثم دور ممثله الدولي - أي منظمة العمل الدولية.

تعزيز القدرات وتوسيع النفوذ

أتاحت توصيات اللجنة العالمية فرصا ومجالات جديدة هامة تتعلق بعمل المنظمة برمتها على ترويج هيكل ثلاثي دينامي ومنفتح على ما حوله يسعى إلى مساعدة المجتمع الدولي في بناء عولمة عادلة. ويترتب على تحويل وجهة المنظمة صوب الدعاية للعمل اللائق كهدف ذي أولوية انعكاسات لا يستهان بها على أولويات الهيئات المكونة الثلاثية وقدراتها على المستويين الوطني والعالمي وبالنسبة إلى المكتب. وسيجري خلال دورة مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر بحث مفصل للتوجهات الاستراتيجية التي يتعين على المنظمة أن تدرجها في البرنامج والميزانية مستقبلا. وفي هذه المرحلة، قد يكون من المفيد عرض بعض المواضيع الرئيسية التي سيتعين النظر فيها.

تعزيز القدرة التحليلية من خلال تعزيز إقامة الشبكات

يجب على منظمة العمل الدولية أن تعزز قدرتها التحليلية كي تتمكن من متابعة العديد من توصيات اللجنة بفعالية في الوقت الذي تعمل فيه على إنجاز جدول أعمالنا القائم والتزاماتنا تجاه الهيئات المكونة كما هي في البرنامج والميزانية الحالية. وينطبق ذلك مثلا على العمل المتعلق بتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي العالمية والوطنية في ما يتصل بالنمو والعمالة الكاملة، ونظم الإنتاج العالمية، والنهج المتكاملة الجديدة إزاء التكيف والحماية الاجتماعية وسياسات سوق العمل، والهجرة الدولية. ولا بد أيضا من تعزيز القدرات لتقديم الدعم التقني إلى الحوارات السياسية الوطنية والإقليمية والعالمية التي استهلتها منظمة العمل الدولية. ولا تزال ثغرات عديدة

تعتري فهمنا لتأثير السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية والتكنولوجية والبيئية العالمية على الجانب الاجتماعي وعلى العمل.

ويمكن مجابهة التحدي من خلال توليفة من النهج، التي يتمثل أهمها في الاستفادة من إمكانيات العولمة ذاتها، التي تتجلى في سرعة الاتصالات وسهولة إقامة الشبكات العالمية. ويمكن تعزيز إمكانيات الهيئات المكونة الثلاثية على الإسهام في هذه المسائل على الصعيد العالمي من خلال بناء القدرات وإقامة الشبكات على السواء. ومن المهم أن يعمل المكتب مع الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في كل أصقاع العالم من أجل تحسين قدرتها على صياغة وتنفيذ سياسات وبرامج تندرج ضمن المجالات الموضوعية الجديدة المشار إليها في التقرير. ويمكن مضاعفة قدرات المنظمة من خلال ربط العمل الذي تنجزه الهيئات المكونة في شتى أنحاء العالم بشأن هذه المسائل وإضفاء التكامل عليه.

ويمكن لشبكات البحوث العالمية في مجالات محددة، وهي شبكات تجمع بين خبرات مراكز البحوث الرائدة من شتى أصقاع العالم، أن تشكل وسيلة هامة لزيادة القدرات التقنية للمنظمة. إذ لا يمكنها المساهمة في قاعدة معارف المنظمة بصفة مباشرة فحسب، بل تستطيع أيضا حفز الاهتمام بالبعد الاجتماعي للعولمة في صفوف مجتمع البحوث العالمي، وإتاحة الوصول إلى خبرة رفيعة النوعية، والمساعدة في بناء كفاءة بحثية وطنية في البلدان النامية. وإذ تعمل هذه الشبكات إلى جانب المنظمات متعددة الأطراف ومعاهد الأمم المتحدة، فباستطاعتها أن تساعد على سد الثغرات التي تشوب معرفتنا بكيفية تأثير مختلف جوانب العولمة على العمالة والفقر وتوزيع الدخل داخل البلدان وفيما بينها. ويمكنها أيضا إجراء دراسات بشأن المسائل الموضوعية التي تهم المنظمة بشكل خاص والتي أشير إليها أعلاه، وإثراء المنتديات والحوارات التي تقدم ذكرها. ويؤدي المعهد الدولي للدراسات العمالية دورا رئيسيا في تطوير شبكات البحوث هذه، كما يتصدى فريق عمل أنشأه مجلس المعهد لهذه المسألة في الاستعراض الجاري لعمل المعهد.

الدعاية والتوعية والتحالفات

تفتح العولمة أيضا مجالات جديدة لإقامة شراكات وتحالفات أوسع بشأن البرامج التي تحظى باهتمام مشترك. وقد ولد مسار العولمة، كما أشارت إليه اللجنة، أصحاب مصالح كثيرين. فدوائر العمل ودوائر الأعمال والمجتمع المدني العالمي والمؤسسات المهنية والجامعية وهيئات الفكر والبحث والجمعيات ومجموعات المستهلكين والمستثمرين والجمعيات النسائية والبرلمانيون وعلماء البيئة والوكالات متعددة الأطراف، كلها جهات معنية إلى أقصى حد بمستقبل العولمة ونتائجها الاجتماعية. وتمثل هذه الجهات كلها شركاء وحلفاء محتملين في تمويل وتنفيذ البرامج التي تحظى باهتمام مشترك. وتشمل المقترحات المؤسسية الواردة في تقرير اللجنة في ما يتعلق بإنشاء منتديات عالمية وإقامة حوارات بشأن السياسات العامة، مشاركة أصحاب المصالح هؤلاء. ويُقترح أن تتبع منظمة العمل الدولية سياسة نشطة تقوم على إنشاء التحالفات والشراكات مع العديد من المؤسسات ومجموعات الأفراد التي تشاطرها الشواغل والأهداف في ما يتصل بالبعد الاجتماعي للعولمة.

معلومات أفضل ومتاحة في الوقت المناسب

لا بد من توافر بيانات موثوقة وكافية بشأن الجوانب الأساسية من البعد الاجتماعي للعولمة لأغراض صياغة السياسات وإجراء البحوث المرجعية ورصد الأداء والتقدم المحرز، بما في ذلك بلوغ الأهداف المتفق عليها دوليا كأهداف التنمية للألفية. وينبغي متابعة ما تقوم به أمانة اللجنة العالمية من عمل بهدف جمع ومقارنة البيانات ذات الصلة، في إطار جهد أكثر منهجية من أجل تحسين نظام الإحصاءات وجمع المعلومات الذي تعتمده المنظمة في الوقت الحاضر. كما أن من شأن ذلك أن يمكن المنظمة من استعراض ورصد التقدم المحرز في بلوغ أهداف العمل اللائق في شتى أرجاء العالم وتأثرها بالتغيرات التي طرأت على القواعد والسياسات العالمية.

ويستند تحسين توفر المعلومات القابلة للمقارنة دوليا إلى تعزيز القدرات الوطنية على جمع البيانات. وفي العديد من البلدان، ألغيت الخدمات الإحصائية أثناء فترات الضغط الشديد على الميزانية، ولا بد اليوم من إعادة إنشائها بتمويل وطني ودعم دولي.

وعلاوة على جمع وتقديم البيانات، لا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تكفل وصول المستعملين إليها، سواء في شكل أرقام مفصلة أو في شكل تحاليل للاتجاهات الحالية.

مجموعة مهارات المكتب

سيتعين على المكتب، إضافة إلى تحسين ارتباطه بشبكات البحث الخارجية، أن يدعم قدراته التقنية الذاتية من أجل تنفيذ برنامج يرمي إلى تحقيق عولمة عادلة. وفي بعض المجالات من قبيل معايير العمل والضمان

الاجتماعي، تتوافر بالفعل الخبرة المطلوبة وإن كان من اللازم توسيعها. أما في بعض المجالات الأخرى، كإعادة هيكلة الاقتصاد ونظم الإنتاج العالمية وسياسات العمالة الكاملة العالمية، فسيتعين على المكتب زيادة عدد كبار خبراء الاقتصاد والقانون والإحصاءات. كما أن المكتب في حاجة أيضا إلى موظفين يتمتعون بخبرة أو تدريب في اختصاصات متعددة ويمكنهم الجمع بين أبعاد اجتماعية واقتصادية وأخرى تتعلق بنوع الجنس والتنمية والبيئة.

خدمات بناء القدرات المتاحة للهيئات المكونة

يقدم مركز تورينو بالفعل طائفة واسعة من الدورات الدراسية الموجهة إلى جمهور متنوع، لكنه يركز تركيزا خاصا على بناء قدرات الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وباستطاعة المركز أن يوسع نطاق دوراته كي يشمل المجالات الجديدة المعالجة في الفصول السابقة. ويمكن للمعهد الدولي وللإدارات أن تسهم أيضا في هذا الجهد بالتعاون مع مركز تورينو. وتتيح التكنولوجيات الجديدة إمكانات عديدة لتعميم فوائد تمارين التعلم وبناء القدرات هذه على جمهور أوسع وأكثر تنوعا.

الموارد المالية

ستشمل مقترحات متابعة تقرير اللجنة مزيجا من الأنشطة. ويجري إنجاز البعض من هذه الأنشطة حاليا أو يمكن إدراجها في البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ من خلال تغيير محاور الاهتمام أو التركيز. لكن العديد من التوصيات الهامة التي قدمتها اللجنة تدعو إلى وضع أنشطة جديدة. وينطبق هذا خاصة على المقترحات المتعلقة بالهجرة الدولية ونظم الإنتاج العالمية والسياسات العالمية للنمو والاستثمار والعمالة إضافة إلى المقترحات ذات الصلة بالمبادرات والحوارات والمنتديات الجديدة.

ولذا، لا بد من التفكير في أولويات المستقبل. وعلينا امتلاك وسائل القيام بذلك، كإطار السياسات الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩، الذي يجري إعداده حاليا وسيكون محل نقاش في دورة مجلس الإدارة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. وستتمثل الخطوة الأولى، إذن، في إعداد تلك الوثيقة على ضوء الآراء المعرب عنها في المؤتمر وخلال مناقشة مجلس الإدارة لتقرير اللجنة العالمية في شهر آذار/مارس ٢٠٠٤. وستتمثل الخطوة الثانية في وضع البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ وفقا لذلك. وفي الآن ذاته، سيكون بوسع فريق العمل المعني بالبعد الاجتماعي للعولمة أن يبحث مسائل السياسات التي تستوجب مواصلة النظر فيها ومناقشتها.

وينبغي أن تنطلق هذه النقاشات من تقييم واقعي للموارد المتاحة لمنظمة العمل الدولية في ضوء الدور الذي حددته اللجنة ومستوى الطلب على خدماتنا. وقد تقلصت ميزانية المنظمة بمعدل ١٥ في المائة بالقيم الحقيقة، مقارنة بما كانت عليه قبل ٢٥ عاما، أي بين عامي ١٩٧٨ و١٩٧٩، رغم أن ٤٨ دولة انضمت إلى المنظمة خلال تلك الفترة. وللأسف، لم تتغير الميزانية العادية للمنظمة بالقيم الحقيقية طيلة ما يربو على عقد من الزمن.

وإذ طال أمد الضغط على موارد الميزانية العادية، سعت منظمة العمل الدولية إلى تلبية الطلب على خدماتها عن طريق موارد خارجة عن الميزانية. وتتصدى العديد من المقترحات الواردة في تقرير اللجنة إلى مواضيع ملحة وذات أولوية في النقاشات الجارية بشأن العولمة. ويزداد، بوجه خاص، توافق آراء الفعاليات والمؤسسات الرئيسية بشأن وجوب معالجة البعد الاجتماعي للعولمة بمزيد من الحزم لضمان توزيع الفوائد توزيعا أكثر إنصافا. وتشير بوادر أولى إلى اهتمام الوكالات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف والمؤسسات وغيرها من هيئات تقديم المعونة اهتماما كبيرا بدعم المبادرات الإبتكارية والموجهة نحو العمل من أجل إدخال الإصلاحات اللازمة على عمليات العولمة وأنماطها. ويقوم المكتب بصياغة استراتيجية لزيادة الموارد الخارجة عن الميزانية بغية تنفيذ بعض المقترحات السياسية ذات الأولوية. وتعد استجابة مجتمع المانحين الأولية مشجعة تماما.

ويضع تقرير اللجنة منظمة العمل الدولية في مفترق الطرق. فقد بين على نحو مقنع أن العولمة المستدامة لا بد من أن تقوم على العدل. ويفيد التقرير، علاوة على ذلك، أن نظرة الناس إلى تأثير العولمة تتوقف على قدرتهم على إيجاد عمل لائق والحفاظ عليه. وفي ظل نظام الإدارة العالمية البطيء النشأة، تؤدي منظمة العمل الدولية دورا رائدا في تشجيع توفير العمل اللائق للجميع. وإذا أوعزت اللجنة بتقديم دعم مكثف إلى مجتمع العمل العالمي الذي تمثله الهيئات المكونة للمنظمة، فسيتعين علينا إيجاد الموارد المالية اللازمة لمجابهة ما يعترضنا من تحديات. وتحلل اللجنة مخاطر انعدام الاستقرار الناجمة عن استمرار نسق العولمة الحالي بجدية تحملنا على التساؤل عما إذا كانت منظمة العمل الدولية ستتمكن من الاعتماد على مستوى واقعي من الموارد العادية والخارجة عن الميزانية لأداء المهام المعهودة إليها وتقديم الخدمات التي يطلبها الأعضاء.

الملحق

الإشارات إلى منظمة العمل الدولية في تقرير اللجنة العالمية
(يرد رقم الفقرة المقابلة بين قوسين)

الإشارات المباشرة إلى منظمة العمل الدولية
(بما في ذلك الإشارات إلى منظمة العمل الدولية
والنداءات الموجهة إليها)

إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الأساسية؛

- العولمة القائمة على القواعد، بما في ذلك إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (٤٠)؛
- حماية وتعزيز حقوق العمال عن طريق الانضمام إلى إعلان منظمة العمل الدولية (٣٧٣)؛
- تقوية قدرة منظمة العمل الدولية على تعزيز معايير العمل الأساسية (٤٢٦)؛
- تقوية قدرة منظمة العمل الدولية ومواردها للإشراف على معايير العمل الأساسية وإعلان منظمة العمل الدولية، ورصدها وتعزيزها (٤٢٦)،
- استخدام المادة ٣٣ من دستور منظمة العمل الدولية لإنفاذ معايير العمل الأساسية في حالة استمرار الانتهاكات (٤٢٦)؛
- على منظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تدرسا الإجراءات القائمة لتحسين تنفيذ حقوق الإنسان والمبادئ المقبولة عالميا والارتقاء بالحوار الدولي بشأن القيم المشتركة (٦٠٢).

الهجرة الدولية

- تفعيل ومد نطاق الالتزامات متعددة الأطراف لحماية العمال المهاجرين (٤٤١)؛
- على منظمة العمل الدولية أن تكون الرائدة في عملية الإعداد لإطار متعدد الأطراف من أجل حركة تنقل الناس (٤٤٦ و٤٤٤)؛
- حوارات سياسية بشأن بناء إطار متعدد الأطراف من أجل حركة تنقل الناس عبر الحدود تشارك فيها منظمة العمل الدولية (مع منظمات أخرى) (٦١٦).

المسؤولية الاجتماعية للشركات

- على منظمة العمل الدولية أن تدعو إلى عقد منتدى لوضع برنامج عملي حول إسهام دوائر الأعمال في البعد الاجتماعي للعولمة (٥٥٧).

تنسيق السياسات

- التذكير بولاية منظمة العمل الدولية بموجب إعلان فيلادلفيا (٥٠٨)؛
- على منظمة العمل الدولية أن تضع صكوكا وأساليب جديدة لتعزيز التماسك بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية (٥١٣)؛
- على منظمة العمل الدولية (مع المنظمات الأخرى ذات الصلة) أن تجري استعراضات وطنية للآثار الاجتماعية الناشئة عن السياسات الاقتصادية والمالية والتجارية (٦٠٦)؛ ولا غنى عن الملكية الوطنية (٦٠٦)؛

- الرؤساء التنفيذيون في منظمة العمل الدولية (وغيرها من المنظمات) مدعوون للتصدي لمسألة النمو والاستثمار وخلق العمالة على الصعيد العالمي من خلال مبادرة تماسك السياسات (٦١١)؛
- على منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات أن تضع برنامج بحوث مشترك بشأن أثر التجارة على كمية ونوعية العمالة والآثار المتعلقة بالجنسين (٦٢٨).

الحوار الاجتماعي العالمي

- علـى منظمـة العمـل الدولية أن تبحث وترصد التطورات في الحوار الاجتماعي العالمي وتقدم الإرشاد والمساعدة (٥٦٦).

منتدى لسياسة العولمة

- على منظمة العمل الدولية أن تتخذ المبادرة بالتعاون مع غيرها من المنظمات (٦٢٢).

متابعة تقرير اللجنة

- على منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات المعنية أن تقدم الدعم العملي للمتابعة (٦٣٠).

الإشارات غير المباشرة إلى منظمة العمل الدولية (سواء كانت إشارات إلى المنظمات الدولية أو إشارات إلى مجالات تتصل بولاية منظمة العمل الدولية)

أهداف التنمية للألفية

- يقع على عاتق المنظمات التابعة للأمم المتحدة أن تمضي قدما في تحقيق إعلان الألفية بشأن جعل العولمة قوة إيجابية، وهو التحدي الثابت للقرن الحادي والعشرين (٥٩٧)؛
- مساءلة المنظمات الدولية إزاء تحقيق أهداف التنمية للألفية (٤٧٨)؛
- المضي قدما نحو فهم مشترك لأرضية اجتماعية – اقتصادية من أجل الاقتصاد العالمي (٤٧٦).

تماسك السياسات

- ينبغي لجميع المنظمات الدولية أن تطبق ولايتها بطريقة لا تجعل أعضاءها في وضع متناقض مع الالتزامات التي تعهدوا بها في الصكوك والمعاهدات الدولية الأخرى (٦٠٣).

نظم الإنتاج العالمية

- على المنظمات الدولية وغيرها من الهيئات الفاعلة أن تضافر جهودها لتعزيز العمل اللائق والاستثمار والتجارة، بما في ذلك في مناطق تجهيز الصادرات (٥٠١)؛
- تعزيز الفرص أمام الشركات المحلية في نظم الإنتاج العالمية (٢٥٨).

العمالة

- ترجمة الفرص العالمية إلى وظائف ودخل (٢٧٩)؛
- استراتيجية ذات وجهين لتحقيق أقصى حد من معدل نمو الوظائف الجديدة ذات الدخل ما فوق خط الفقر وزيادة إنتاجية ودخول أولئك الذين يعملون في الاستخدام دون حد الفقر (٢٨٥)؛
- لا بد من معالجة قضايا النمو وتنمية المنشآت وتخفيف حدة الفقر وتوفير العمل اللائق للجميع بوصفها أولوية قصوى من أجل اتخاذ الإجراءات بشأنها على المستوى العالمي (٤٩٢ و٤٩٧).

التعليم

- تعزيز الإجراءات الدولية المتعلقة بتوفير التعليم الابتدائي المجاني والإلزامي ذي النوعية الجيـدة لجميـع الأطفال (٤٨٦)؛
- لا بد للإجراءات الرامية إلى زيادة الالتحاق بالمدارس ورفع مستوى المهارات من أن تترافق بإجراءات ترمي إلى الحد من عمل الأطفال (٢٧٤).

الحماية الاجتماعية

- إجراءات دولية لوضع نظم حماية اجتماعية وطنية في البلدان النامية (٤٩٠) وللاستثمار في إعادة التدريب وإعادة الهيكلة الاقتصادية لتشجيع تكيف أكثر إنصافا (٤٩٠)؛
- لا بد من القبول بحد أدنى معين من الحماية الاجتماعية والتسليم به كجزء من الأرضية الاجتماعية الاقتصادية للاقتصاد العالمي (٤٩١)؛
- لا بد من ايلاء الأولوية للتأمين ضد البطالة ودعم الدخل ومعاشات التقاعد والصحة لكي تتجاوب على نحو أفضل مع القيود الاجتماعية الناشئة عن العولمة (٢٨٧).

مساءلة المؤسسات الدولية

- لا بد للمؤسسات الدولية من أن تكون مساءلة أمام الجمهور العريض وأمام مجالس إدارتها (٥٢٦)؛
- لا بد لجميع وكالات الأمم المتحدة من أن تعزز وحدات التقييم لديها (٥٢٩).

المجتمع المدني والأمم المتحدة

- استكشاف أساليب ابتكارية لمشاركة المجتمع المدني في النظام متعدد الأطراف وتفاعله معه (٥٧٢).

المسؤولية الاجتماعية للشركات

- تقوية المبادرات الطوعية من خلال آليات إبلاغ ومقاييس أداء موثوقة، وتحسين أساليب الرصد والتحقق وإقامة شراكات صناعية واسعة النطاق (٥٥٥).

العمل اللائق هدف عالمي

- بناء استراتيجية عالمية من أجل النمو المستدام الهادف إلى تحقيق العمل اللائق للجميع (٤٩٢).

الإدارة السديدة والحرية النقابية

- ينبغي بذل قصارى الجهود لإزالة العوائق من أمام نمو منظمات ممثلة للعمال ولأصحاب العمل ومن أمام قيام حوار اجتماعي مثمر بينها (٢٤٠)؛
- لا بد من اتخاذ تدابير متفاعلة لتشجيع نمو المنظمات الممثلة للفقراء ولغيرهم من المجموعات المحرومة اجتماعيا (٢٤٠)؛
- هناك حاجة خاصة إلى ضمان تمتع العمال وأصحاب العمل في الاقتصاد غير المنظم بالحق في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية (٢٦٨).